



**Universidade
Europeia**

LAUREATE INTERNATIONAL UNIVERSITIES

Desafios que ocorrem da transferência de competências de entidades locais para entidades centrais

**Dissertação para obtenção do grau de Mestre em
Gestão e Estratégia Empresarial**

Dissertação

Discente:

Elisângela Helena Mendes dos Santos Rosário N.º 50032087

Orientador:

Professor Dr. José João Marques de Oliveira Vieira da Cunha

Lisboa, 2015

Agradecimentos

Este espaço é dedicado àqueles que, de alguma forma, contribuíram para que esta dissertação fosse realizada. Não sendo possível nomeá-los a todos, há no entanto alguns a quem não posso deixar de manifestar o meu apreço e agradecimento sincero.

Primeiramente agradeço a Deus pela vida e saúde, pelos momentos em que me guiou para as soluções dos problemas com que tive que enfrentar.

À minha mãe, a quem devo não somente a vida mas o aprender a conduzi-la de maneira justa, digna e confiante.

Ao meu companheiro, ouvinte atento de algumas dúvidas, inquietações, desânimos e sucessos, pelo apoio, pela confiança e pela valorização sempre tão entusiasta do meu trabalho.

Aos meus filhos pela compreensão demonstrada através de sorrisos mesmo que de forma inconsciente, dando-me desta forma, coragem para ultrapassar a culpa pelo tempo de atenção que a cada dia lhes subtraía.

Ao professor Dr. José João Marques de Oliveira Vieira da Cunha pela orientação, por todo o apoio e disponibilidade em ajudar nos momentos de maior dificuldade. Obrigada por todo o profissionalismo demonstrado.

Aos responsáveis e colaboradores do Instituto de Estradas e das Câmaras Municipais onde efetuei a presente investigação, pela disponibilidade e simpatia.

Sem o vosso apoio não seria possível a concretização deste trabalho.

A todos um muito obrigado.

Índice

RESUMO.....	VIII
ABSTRAT	IX
INTRODUÇÃO.....	1
I. ENQUADRAMENTO TEÓRICO	3
1. ANÁLISE CONCEPTUAL	3
1.1. Centralização/Descentralização.	3
1.1.1. Dicotomia centralização versus descentralização.	8
1.2. Concentração/Desconcentração.	11
2. PROBLEMA DA INVESTIGAÇÃO	15
II. CONTEXTUALIZAÇÃO	19
1. O SECTOR DOS TRANSPORTES NO CONTEXTO DOS PEQUENOS ESTADOS INSULARES: CABO VERDE	19
2. CARACTERIZAÇÃO DO SECTOR RODOVIÁRIO.....	20
3. INSTITUTO DE ESTRADAS.....	24
3.1. Organização funcional do IE.	27
3.2. Papel do IE como autoridade rodoviária nacional.	28
3.3. Tipificação dos processos no IE.....	30
III. METODOLOGIA.....	31
1. RECOLHA DE DADOS	31
2. ANÁLISE DOS DADOS.....	36
IV. RESULTADOS	37
1. DESAFIOS DA ENTIDADE CENTRAL: INSTITUTO DE ESTRADAS	37
1.1. Desafios Internos.	37
1.1.1. Desafios internos relacionados com a estrutura e organização da instituição.....	37
1.1.2. Desafios internos relacionados com limitações dos colaboradores.	41
1.2. Desafios Externos.	43
1.2.1. Desafios externos relacionados com intervenção de terceiros.	43
2. RESPOSTAS AOS DESAFIOS DA ENTIDADE CENTRAL: INSTITUTO DE ESTRADAS	46
2.1. Respostas aos desafios internos.....	46
2.1.1. Respostas aos desafios relacionadas com a estrutura e organização da instituição.....	46
2.1.2. Respostas aos desafios relacionadas com limitações dos colaboradores.	48
2.2. Respostas aos desafios externos.	49
2.2.1. Respostas aos desafios relacionadas com intervenções de terceiros.....	49
3. DESAFIOS DAS ENTIDADES LOCAIS: CÂMARAS MUNICIPAIS.....	52
3.1. Desafios Internos.....	52
3.1.1. Desafios internos relacionados com a estrutura e organização da instituição.....	52
3.1.2. Desafios internos relacionados com limitações dos colaboradores.	55
3.2. Desafios Externos relacionados com intervenções de terceiros.	56
3.2.1. Período que antecede a transferência do DPRN para o IE.....	56
3.2.2. Período que sucede a transferência do DPRN para o IE.....	58
4. RESPOSTAS AOS DESAFIOS DAS ENTIDADES LOCAIS: CÂMARAS MUNICIPAIS	63
4.1. Respostas aos desafios internos.....	63
4.1.1. Respostas aos desafios internos relacionados com a estrutura e organização da instituição.....	63
4.1.2. Respostas aos desafios internos relacionados com limitações dos colaboradores.	63
4.2. Respostas aos desafios externos relacionados com intervenções de terceiros.	64
4.2.1. Período que antecede a transferência do DPRN para o IE.....	64

4.2.2. Período que sucede a transferência do DPRN para o IE.....	65
V. DISCUSSÃO	69
1. DESAFIOS DE ENTIDADES CENTRAIS.....	69
1.1. Deficiência na execução das novas competências adquiridas.	69
1.2. Deficiente comunicação junto as pessoas.	69
1.3. Número reduzido de técnicos e com pouca experiência.	69
1.4. Fraca articulação com as entidades locais.	70
2. PRÁTICAS LEVADAS A CABO PELAS ENTIDADES CENTRAIS PARA FAZER FACE AOS DESAFIOS.....	70
2.1. Criação de instrumentos que ajudam no desenvolvimento das novas tarefas.	70
2.2. Campanhas de informação e sensibilização junto às pessoas.	70
2.3. Contratação pontual de técnicos e promoção de formações aos mesmos.	70
2.4. Estabelecimento de parcerias com as entidades locais.	71
3. DESAFIOS DAS ENTIDADES LOCAIS.....	72
3.1. Pressão das pessoas para que as competências permaneçam nas entidades locais.	72
3.2. Deficiente assunção por parte das entidades centrais das novas tarefas transferidas.	72
3.3. Deficiente comunicação das entidades centrais junto as pessoas.	72
3.4. Fraca articulação com as entidades centrais.	73
4. PRÁTICAS DAS ENTIDADES LOCAIS PARA RESPONDEREM AOS DESAFIOS	73
4.1. Execução de algumas competências da responsabilidade das entidades centrais.	73
4.2. Realização de ações de informação e sensibilização junto às pessoas.	73
4.3. Estabelecimento de parcerias com as entidades centrais.	74
5. LIMITAÇÕES DA INVESTIGAÇÃO.....	78
VI. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	79
VII. BIBLIOGRAFIA.....	82

Índice de Figuras

Figura 1	20
Figura 2	22
Figura 3	23
Figura 4	23
Figura 5	27

Índice de Quadros

Quadro 1	71
Quadro 2	74

Lista de Abreviaturas

AIC – Análise de Incidentes Críticos

AICD – Africa Infrastructure Country Diagnostic

AP – Administração Pública

art. (arts.) - Artigo(s)

BO – Boletim Oficial

CA – Conselho de Administração

CM – Câmaras Municipais

CRCV – Constituição da República de Cabo Verde

DL – Decreto-lei

DARH – Departamento Administrativo e dos Recursos Humanos

DF – Departamento Financeiro

DPRN – Domínio Público Rodoviário Nacional

Dr. – Doutor

Dr.^a - Doutora

DT – Departamento Técnico

ECV – Escudos cabo-verdianos

ed. ou eds. - Edição (Edições)

EEN – Estatuto das Estradas Nacionais

eng^a – Engenheira

eng.^o - Engenheiro

et al. – et alii (e outros)

etc. – et cetera (e o resto)

FAMR – Fundo Autónomo de Manutenção Rodoviária

GOP – Grandes Opções do Plano

IE – Instituto de Estradas

INAG - Instituto Nacional da Administração e Gestão

km - quilómetros

MAHOT – Ministério do Ambiente, Habitação e Ordenamento do Território

MIEM – Ministério das Infraestruturas e Economia Marítima

MTIE – Ministério do Turismo Indústria e Energia

n.º ou n.ºs - Número(s)

n.d. – no date (sem data)

ONU- Organização das Nações Unidas

p. (pp.) - Página(s)

PAIGC - Partido Africano para a Independência da Guiné e Cabo Verde

PD – Plano Detalhado

PDM – Plano Diretor Municipal

PND – Plano Nacional de Desenvolvimento

PRN – Plano Rodoviário Nacional

WWW – World word web

Resumo

O presente trabalho consiste em compreender os desafios que ocorrem quando o Governo faz a transferência de competências de instituições locais para instituições a nível central, ou seja, quando se procede a centralização de competências em detrimento da descentralização, como esses desafios podem afetar estas instituições e quais as práticas que adotam para fazer face aos mesmos. O principal objetivo é saber se a centralização de competências tem melhorado a eficiência e eficácia dos serviços públicos prestados aos cidadãos.

Foi usada uma metodologia qualitativa com recurso a entrevista dos incidentes críticos como técnica de pesquisa, cuja análise permitiu chegar aos resultados pretendidos. As entrevistas foram aplicadas aos técnicos e dirigentes das entidades centrais e locais inseridas no estudo, de onde resultaram dados qualitativos que foram codificados de forma a aferir o tipo de desafios enfrentados e práticas implementadas.

Assim, foi possível perceber que quando se transfere competências do nível local para o nível central, esta última não consegue responder aos desafios que surgem devido a insuficiências, técnica, financeira e logística o que leva a uma deficiente prestação de serviços aos cidadãos. Por outro lado, as entidades locais continuam agindo como se ainda detivessem essas competências, na tentativa de responderem às demandas e desafios que surgem, face à fraca resposta das entidades centrais.

Estas conclusões poderão servir de base para o aprofundamento de futuros estudos sobre essa matéria para que possam melhorar o entendimento sobre a problemática da centralização de competências.

Palavra-chave: Transferência de competência; desafios, descentralização; centralização.

Abstrat

This work seeks to understand the challenges that occur when the Government transfers competences of local institutions to institutions at central level, how this may affect central and local institutions and what practices central and local institution adopt to cope with them. The main purpose is to assess whether the competence centralization can improve the efficiency and effectiveness of public services provided to citizens.

A qualitative methodology using interviews anchored on critical incidents was used. Interviews were applied to technicians and leaders of central and local institutions participating in the study, from which resulted qualitative data that were coded in order to assess the type of challenges faced and practices implemented.

It was found that when transferring competence from the local to the central level, the latter can not meet the challenges that arise due to technical, financial and logistics shortcomings. This leads to poor provision of services to citizens. Moreover, local institutions are still acting as if still detain these competence in an attempt to respond to the demands and challenges that arise, given the weak response of the central institutions.

These findings may provide the basis for the deepening of future studies on the subject and that can improve understanding of the problem of competence centralization.

Keywords: Transfer of competence; challenges; decentralization; centralization.

Introdução

Na década de 80 ocorreram reformas do tipo descentralizador em um número expressivo de países, não só desenvolvidos como também em desenvolvimento, seguindo estratégias específicas, abrangendo a desconcentração, a delegação, a transferência de responsabilidade, a privatização e chegando, em muitos casos, à efetiva transferência de recursos e poder decisório para sectores, grupos e territórios antes excluídos. Nesse processo ocorreu uma significativa convergência de opiniões em contextos políticos distintos considerando-se que formas descentralizadas de prestação de serviços públicos seriam mais eficientes e melhorariam, portanto, os níveis de bem-estar da população, conduzindo à equidade, justiça social, redução do clientelismo, participação popular e controle social do Estado.

Rondinelli, McCullough, e Johnson (1998) referem que os serviços locais não só contribuem para o bem-estar social, mas também aumenta a produtividade laboral, permite que os mercados funcionem de forma mais eficaz e cria oportunidade para emprego e empreendedorismo.

Ademais, conforme refere Gomes (2006) a centralização passou a ser associada a práticas não democráticas de decisão, à ausência de transferência e à ineficácia das políticas públicas.

Vários atores políticos com ideologias bem diferentes passaram a considerar a descentralização uma condição para a realização do ideal democrático, qual seja, o de fortalecer institucional e politicamente o poder local e outorgar poder efetivo aos gestores municipais, criando instituições que, próximas aos cidadãos, poderiam fortalecer a democracia de base territorial. Nesse sentido, a descentralização, pode ser vista como um meio para, com a distribuição de soberania, chegar-se a uma real liberdade política.

Os debates sobre a Reforma do Estado em Cabo Verde têm agendado sistematicamente a descentralização como um dos temas centrais e parece existir um certo consenso quanto às suas vantagens no que tange às políticas sociais, uma vez que estimula a participação das populações, funciona como principal motor de desenvolvimento global do país, aproxima o centro de decisões das populações e contribui para o reforço do poder local e modernização da administração e tem contribuído para prestação de serviços de qualidade aos cidadãos.

Contudo, apesar de consensual que o processo de descentralização trouxe ganhos importantes ao País, o Governo tem promovido a Centralização de algumas competências anteriormente sob domínio das entidades locais.

Um dos exemplos claros da centralização de competências, ocorreu com a aprovação do Decreto-lei n.º 22/2008 de 30 de junho que aprova os Estatutos das Estradas Nacionais e que veio a transferir a gestão do Domínio Público Rodoviário Nacional (DPRN) de entidades locais, caso das câmaras municipais para uma entidade a nível central, nomeadamente o Instituto de Estradas (IE). Com esta medida, começou-se a verificar problemas e constrangimentos na gestão do DPRN por parte da entidade central, no que se refere aos serviços prestados aos cidadãos em matéria de autorizações e licenciamentos de obras, cobrança de taxas, processos de embargos e contraordenações bem como problemas nas próprias entidades locais.

Face a esta constatação surgiu o interesse na realização deste estudo que se intitula “Desafios que ocorrem da transferência de competências de entidades locais para entidades centrais” cujo objetivo é saber o que acontece no período de transição da descentralização para centralização e se esta medida tem melhorado a prestação, a eficiência e eficácia dos serviços prestados aos cidadãos.

Em relação à estrutura deste estudo, esta assenta numa introdução acerca da temática introduzida como problema, recorrendo a uma revisão de literatura sobre os conceitos fundamentais e as diferentes dimensões associadas. Seguidamente será feita uma contextualização dando ênfase ao sector onde está inserida a instituição objeto do estudo, a sua caracterização bem como as suas novas responsabilidades decorrentes do processo de transferência de competências. No ponto a seguir irá ser explicado o estudo empírico, nomeadamente o tipo de metodologia utilizada e qual o instrumento para a recolha de dados. Por último, resume a análise do estudo, discutindo e concluindo os resultados dando resposta à pergunta da investigação.

I. Enquadramento Teórico

1. Análise Conceptual

1.1. Centralização/Descentralização.

A Centralização apresenta-se no plano jurídico como «o sistema em que todas as atribuições administrativas de um dado país são por lei conferidas ao Estado, não existindo, portanto, quaisquer outras pessoas coletivas públicas incumbidas do exercício da função administrativa». No plano político-administrativo a centralização é «quando os órgãos das autarquias locais são livremente nomeados e demitidos pelos órgãos do Estado, quando devem obediência ao Governo ou ao partido único, ou quando se encontrem sujeitos a formas particularmente intensas de tutela administrativa, designadamente a uma ampla tutela de mérito» (Amaral, 2006, pp. 873-874).

Para Caetano (2001, pp. 248-249), «centralização administrativa típica corresponde a uma orgânica em que, na gestão dos interesses locais prevalece a hierarquia dos serviços e das competências de tal modo que os serviços e as respetivas chefias estejam sempre subordinados aos serviços e às chefias centrais». O autor diz ainda que «um regime será centralizador na medida em que, embora existindo entidades territoriais autónomas, se tenda para o prevalecimento da hierarquia que se lhe justapõe ou sobrepõe».

Convinha também recorrer a noção de Mintzberg (1995 como citado em Gomes, 2011, p.22) para lembrar que uma organização só é centralizada «quando todos os poderes de decisão se situam num único ponto da organização – em última instância nas mãos de um único indivíduo».

Quanto ao conceito Descentralização, Rondinelli e Nellis (1986 como citado em Rondinelli et al., 1989, p.58,59) definem-na como «a transferência de responsabilidade pelo planeamento, gestão e a captação e alocação de recursos de Governo central e suas agências para unidades subordinadas ou níveis de Governo semi-autónomas ou empresas, organizações voluntárias privadas não governamentais».

Oliveira (2005) diz que a descentralização configura-se como um conceito técnico e jurídico relativo à organização do Estado, tendo em vista a repartição de funções entre os níveis centrais e locais. Este autor refere ainda que a descentralização de poderes efetua-se mediante

a transferência de atribuições e competências para as autarquias locais, tendo por finalidade assegurar o reforço da coesão nacional e da solidariedade inter-regional e promover a eficiência e eficácia da gestão pública assegurando os direitos dos administrados.

Etimologicamente, descentralizar significa tirar do centro para a periferia. Aplicado à organização estatal, traduz o processo através do qual atribuições administrativas do Estado, enquanto pessoa coletiva de âmbito nacional e com fins gerais, são distribuídas para pessoas coletivas distintas e de âmbito territorial ou institucional mais limitado. Genericamente, a descentralização é, pois, um critério de repartição de competências e atribuições da comunidade nacional organizada, entre o Estado e entes distintos (Veiga, 2007, p.76).

Smith (1985 como citado em Gomes, 2006) refere que a descentralização é a distribuição territorial de poder, ligada ao grau em que o poder e a autoridade estão distribuídos às instituições, através da hierarquia geográfica do estado e aos processos através dos quais tais distribuições ocorrem.

O conceito descentralização também pode ser apresentado em dois planos: jurídico e político-administrativo. No que se refere ao plano jurídico «é o sistema em que a função administrativa esteja confiada não apenas ao Estado, mas também a outras pessoas coletivas territoriais. designadamente as autarquias locais». Enquanto que no plano político-administrativo é «quando os órgãos das autarquias locais são livremente eleitos pelas respetivas populações, quando a lei os considera independentes na órbita das suas atribuições e competências e quando estiverem sujeitos a formas atenuadas de tutela administrativa, em regras restritas ao controlo da legalidade» (Amaral, 2006, pp. 873-874).

No que se refere às espécies de descentralização, temos que distinguir as formas e os graus de descentralização.

Amaral (2006) apresenta como formas de descentralização: a territorial, a institucional e a associativa. A descentralização territorial é a que dá origem à existência de autarquias locais, a descentralização institucional a que dá origem aos institutos públicos e às empresas públicas e a descentralização associativa, a que dá origem às associações públicas. Esta é a terminologia frequentemente adotada, contudo na opinião do autor não é a melhor, pelo que ele prefere adotar a designação de “descentralização” apenas para o caso da chamada descentralização territorial e reservar para descentralização institucional e associativa a designação de “devolução de poderes”.

Segundo Caetano (2001) a devolução de poderes acontece quando a Lei devolve poderes que em princípio seriam do Estado, a pessoas coletivas que os exerçam através dos órgãos próprios, sobre os quais apenas estabelecerá uma ação tutelar.

Quanto aos graus, Amaral (2006) diz ainda que há a descentralização privada (simples atribuição de personalidade jurídica de direito privado), descentralização administrativa (que vai além de atribuição de personalidade jurídica de direito público, a atribuição de autonomia administrativa, financeira e atribuições de faculdade regulamentares) e descentralização política (que contempla as atribuições acima mencionadas e as atribuições de poderes legislativos próprios).

A discussão da noção de descentralização na literatura, pela sua complexidade, tem merecido atenção de diferentes disciplinas, apresentando dimensões distintas, quais sejam: política, administrativa, económica e social.

Souza (1995 como citado em Gomes, 2006) aborda as 4 dimensões acima referidas, dizendo que a descentralização como processo político é a distribuição do poder político, do nível central para esferas hierarquicamente subordinadas do governo e, como mecanismo para o aprofundamento da democratização do Estado.

A abordagem administrativa analisa a descentralização como sendo a transferência de funções, competências e responsabilidades entre esferas do governo, unidades ou órgãos. Com ela, procura-se maior eficiência da gestão pública, facilita-se a relação do Estado com o usuário e uma melhor adequação da administração às especificidades das demandas dos níveis regionais e locais, aumentando a capacidade decisória dos mesmos.

Já a análise da dimensão económica encara a descentralização como a transferência de atividades económicas do sector público para o privado, ou como uma política para capacitar as unidades governamentais subnacionais a decidirem sobre bens e serviços públicos nas suas próprias comunidades.

Finalmente, os estudos da dimensão social da descentralização entendem que este processo supõe a participação social na gestão pública local, criando condições para que a população possa exercer funções de fiscalização e controle sobre a gestão dos serviços públicos.

Descentralização é um conceito muito amplo. Ainda, segundo Veiga (2007, p.77):

O conceito de descentralização acabou por englobar todas as situações em que, formalmente, existem outras pessoas coletivas públicas a exercer funções administrativas, indo para além do caso das autarquias locais, também o de entes de base não territorial, como as associações públicas, as universidades ou as instituições particulares de interesse público (descentralização corporativa ou associativa, também institucional para alguns) e ainda os meros institutos públicos (descentralização funcional ou por serviços, também chamada de devolução de poderes). Ou seja, o conceito evoluiu prescindindo do núcleo fundamental de descentralização territorial para passar a integrar até categorias em que a nota básica única diferenciadora do ente descentralizado é a sua personalidade jurídica formalmente distinta da do Estado. Por outras palavras, a evolução deu-se no sentido do reforço do centrismo do Estado.

Para Correia (2005) o termo descentralização tem sido aplicado a vários tipos de iniciativas. Por vezes, o conceito refere-se à privatização, ou seja, à transferência de tarefas antes desempenhadas formalmente pelo Estado para o sector privado. Na medida em que agrega tanto a descentralização (o poder passa do Governo central para as empresas privadas) e a democratização (alarga a escolha dos clientes), muitos autores defendem este tipo de descentralização. Todavia, há que considerar que muitas vezes as empresas, dado a sua grandeza, mais não fazem do que assumir esse poder, não ocorrendo assim qualquer tipo de descentralização. Atualmente este fenómeno é muito comum dado a globalização das empresas que se subsiste muitas vezes nos países em desenvolvimento, ao próprio Estado.

O Ministério do Ambiente, Habitação e Ordenamento do Território [MAHOT] (2013) faz menção de que, na delimitação doutrinária o conceito descentralização teve um percurso evolutivo sinuoso e às vezes flutuante, mostrando um entendimento múltiplo e diferenciado da descentralização. Nesse percurso podem ser encontradas quatro etapas, a seguir indicadas, de relacionamento entre a descentralização e outros fenómenos a que foi associada ou de que foi isolada pela doutrina.

No princípio, a descentralização assegurava a existência de uma esfera de autonomia, de atribuições e de liberdade eleitoral dos municípios e seus munícipes, identificando-se com o “autogoverno municipal”.

Numa segunda fase ou etapa, ante o crescimento e conseqüente complexificação estrutural da administração pública, dá-se um alargamento do conceito de descentralização que passa a englobar as corporações públicas e realidades afins situadas para lá da administração direta,

mas aquém dos requisitos originários da descentralização. Fala-se, por isso, na fase da “descentralização corporativa”.

Fruto de um crescente revigoração da centralização, numa terceira fase ou etapa, ocorre um novo e mais extremado movimento de ampliação do conceito, que nele inclui os institutos públicos e estabelecimentos públicos, pela via das chamadas “descentralização técnica ou por serviços” ou “descentralização institucional ou funcional”. Fala-se então de uma “nova descentralização”, para traduzir o facto de que, numa ótica muito distante do primitivo sentido político do fenómeno da descentralização, nele foi absorvida a capacidade do Estado para criar entidades administrativas com quem passou a repartir tarefas administrativas, mas à custa da renúncia à independência face ao poder central, à liberdade e democracia local inerentes ao autogoverno municipal que definia a descentralização.

Tratou-se de uma evolução claramente tributária da centralização, que deu origem a um conceito alargado e puramente formal de descentralização, baseada numa verdadeira clonagem da ideia central de uma relação entre duas personalidades jurídicas ínsita na descentralização e só entendível numa perspetiva centralista do Estado, assente na conceção da unidade da administração sob a égide do Governo e na ideia de que, em sentido amplo, toda a administração era estadual.

Recentemente, no que constitui a quarta fase ou etapa, surgiram propostas de reconfiguração do conceito de descentralização, preconizando a sua “decantação” ou “purificação”. Fala-se, por isso, da etapa da “purificação conceptual”, ela qual se dá à descentralização o seu sentido próprio: a descentralização territorial.

Para os defensores dessa “decantação” ou “purificação”, quando o Estado entrega a administração de interesses gerais ou nacionais (não locais) a institutos públicos (“pessoas coletivas de direito público criadas para o efeito”) ou a entes autónomos (pessoas coletivas de direito público existentes como instrumentos unificadores de coletividades humanas suportes de administrações autónomas) não se pode falar de verdadeira descentralização administrativa, visto não haver lugar a uma autêntica transferência de atribuições do Estado-administração, mas tão só uma transferência de poderes relativos a atribuições de que o Estado não abre mão.

Segundo Veiga (2007) o que ocorre nesses casos, dizem, é uma “pseudo-descentralização” ou uma “desconcentração”, que: no caso dos institutos públicos, é uma “desconcentração personalizada” através do expediente de devolução de poderes ou de competências; no caso dos entes autónomos é uma “desconcentração autárquica” pela devolução de poderes inerentes a atribuições exclusivas do Estado, gozando quanto a elas, de verdadeira tutela administrativa similar à exercida sobre as autarquias locais. Outros autores, a propósito destes entes autónomos, como algumas associações públicas, em especial as ordens profissionais e as universidades públicas, preferem falar de semi-descentralização. Ou seja, só haveria verdadeira descentralização quando o Estado “devolvesse” às autarquias locais, atribuições próprias da comunidade local.

Veiga (2007, pp. 77-78) diz ainda que:

A partir dos anos 70, ocorreu uma nova vaga democrática na Europa e com ela, também, uma nova e progressiva revisão do conceito de descentralização, voltando a revalorizar-se, ao lado da personalidade jurídica, o conteúdo de autonomia que o caracterizara originariamente: assim, o modo de designação e o estatuto pessoal dos dirigentes dos entes descentralizados voltaram a tornar-se, para muitos, elementos essenciais da descentralização e passa a prevalecer a tendência para considerar os institutos públicos e outras formas de devolução de poderes como fenómenos de mera desconcentração e não de verdadeira descentralização. Todavia, ainda hoje a doutrina não chegou a um consenso sobre o conteúdo material da descentralização, dividindo-se entre os que, por um lado, tendem para um conceito lato ou jurídico-formal, nele abrangendo fenómenos de administração autónoma e de administração indireta, e os que, por outro lado, a restringem à administração autónoma, remetendo a administração indireta para o status de uma pseudo-descentralização ou desconcentração personalizada.

1.1.1. Dicotomia centralização versus descentralização.

Na atualidade, assiste-se ao embate de duas tendências opostas: a tendência para a centralização económica e a tendência para a descentralização administrativa. Com efeito, no campo da economia, assistimos a uma tendência para centralizar responsabilidades no Estado e, dentro deste, no Governo. Esta tendência segundo Amaral (2006) resulta, nos sistemas socialistas, da ideologia coletivista que os orienta. Mas por outro lado, desenha-se uma tendência cada vez mais forte para a descentralização administrativa, que resulta da própria noção de democracia, da ideia de participação dos cidadãos na vida pública e do princípio da subsidiariedade e daí a vontade de reforçar a atuação dos municípios e de lhes conceder um número maior de atribuições.

Há quem afirme, como Bobbio (1986 como citado em Gomes, 2006, p.35) que «a centralização é autoritária e governativa, e a descentralização uma força liberal e constitucional».

Oliveira (2005, p.17) diz que «a descentralização administrativa surgiu como forma de combater a centralização».

De acordo com Smith (1979 como citado em Gomes, 2006), a descentralização é tida como algo limitado e separador, que ameaça a unidade da vontade geral tornando-se anti igualitária ao apoiar a diversidade regional no abastecimento de bens públicos.

O erro prevalecente no entendimento das noções de centralização e descentralização é o de se pretender, a partir do pressuposto de uma visão dicotômica, rigidamente mantida, chegar-se á uma bipolarização de valores em que a descentralização é vista como o polo positivo e democrático e a centralização como polo negativo, autocrático e totalitário.

Tanto a centralização como a descentralização apresentam vantagens e desvantagens. A centralização tem teoricamente, algumas vantagens: assegura melhor que qualquer outro sistema a unidade do Estado; garante a homogeneidade da ação política e administrativa desenvolvida no país; permite uma melhor coordenação do exercício da função administrativa. Como desvantagens: gera a hipotrofia do Estado, provocando o gigantismo do poder central; é fonte de ineficácia da ação administrativa, porque quer confiar tudo ao Estado; é causa de elevados custos financeiros relativamente ao exercício da ação administrativa; abafa a vida autónoma, eliminando ou reduzindo a muito pouco a atividade própria das comunidades tradicionais; não respeita as liberdades locais; e faz depender todo o sistema administrativo da insensibilidade do poder central, ou dos seus delegados, à maioria dos problemas locais (Amaral, 2006).

Para Beltrão (2002) a excessiva centralização, quando se juntam a governamental e a administrativa, não é das coisas mais favoráveis à liberdade dos cidadãos, porque a obstrui e a embaraça. Para além disso, fortalece, além do necessário, o poder executivo, e põe os cidadãos na dependência imediata do Poder Central, em negócios nos quais pode essa imediata dependência escusar-se. O autor afirma ainda que a absorção da gerência de todos os interesses, ainda que secundários e locais, pelo Governo Central, mata a vida nas localidades, nada lhes deixa a fazer, perpetua nelas a indiferença e a ignorância de seus negócios.

A descentralização por sua vez, pode apresentar pontos fortes e pontos fracos, a depender do momento histórico em que ela ocorre, do grau de desenvolvimento da sociedade, da cultura e das motivações que a ela conduzem.

Como ponto fraco convém considerar que a transferência de poderes muitas vezes conduz a constrangimentos, uma vez que nem sempre os interesses do Poder Central são coincidentes com os do Poder Local e vice-versa; gera alguma descoordenação no exercício da função administrativa; abre porta ao mau uso dos poderes discricionários da Administração Pública por parte de pessoas nem sempre bem preparadas para os exercer. Como ponto forte, a descentralização garante as liberdades locais, servindo de base a um sistema pluralista de Administração Pública; proporciona a participação dos cidadãos na tomada das decisões públicas em matérias que concernem aos seus interesses; facilita a mobilização das iniciativas e das energias locais para as tarefas de Administração Pública; proporciona as soluções mais vantajosas do que a centralização, em termos de custo-eficácia (Amaral, 2006).

Treisman (2002) refere que alguns argumentam que a descentralização melhora a qualidade do governo, trazendo funcionários "mais perto das pessoas", favorecendo a concorrência entre os governos para recursos móveis, e facilitando a satisfação de diversos gostos locais. Outras afirmam que a descentralização dificulta a coordenação, exacerba os incentivos para os funcionários e gera obstáculos à reforma.

O mesmo autor refere ainda que, por um lado, a descentralização favorece o conhecimento local porque as autoridades locais estão mais bem informadas do que as autoridades centrais sobre as condições locais relevantes para a política. Da mesma forma, proporciona maior responsabilidade e prestação de contas através de eleições locais. Por outro lado, pode levar a duplicação e o desperdício de recursos e são mais suscetíveis a corrupção e menos competentes.

A atração por alguma forma de descentralização parece ser universal. Mesmo os estados com pequenas dimensões territoriais e baixa densidade populacional possuem algum tipo de governo local com certo grau de autonomia, como é o caso do arquipélago de Cabo Verde.

Aliás, nos países em desenvolvimento a demanda por serviços públicos e infraestruturas físicas tem crescido regularmente com o aumento da população, e a expectativa para alcançar

melhores condições de vida e planos nacionais de desenvolvimento e programas de assistência é elevada.

Para Rondinelli et al., 1989, os serviços locais não só contribuem para o bem-estar social, mas também aumenta a produtividade laboral, permite que os mercados funcionem de forma mais eficaz e cria oportunidade para emprego e empreendedorismo. Mas, no entanto, conforme os autores acrescentam em muitos países em desenvolvimento os serviços locais e infraestruturas são ambas fornecidas pelo Governo central de forma ineficaz e ineficiente ou por organizações comunitárias e empresas privadas de forma esporádica.

Todos os estados contemporâneos parecem de algum modo encontrar, dentro de sua organização política, fiscal ou administrativa, medidas e políticas voltadas para a descentralização. Cabe, contudo, levar-se em consideração, conforme diz Bobbio (1986 como citado em Gomes, 2006), que se a descentralização total leva a romper a própria noção de Estado e que existe também a utopia de uma descentralização total do Estado moderno, que possui uma vasta complexidade de funções e finalidades que conduzem a que todos os ordenamentos sejam em parte centralizados e em parte descentralizados, não existindo um sistema político-administrativo que seja orientado num ou noutro sentido.

Depreende-se desse raciocínio que a centralização e a descentralização nunca se apresentam de forma pura. Seja qual for o seu fundamento ideológico ou nível de intervenção, o Estado moderno tenta atuar em nível local visando conseguir uma ação mais eficaz junto às populações.

A descentralização administrativa, de acordo com Smith (1985 como citado em Gomes, 2006, p. 48) “ela pode coexistir com a centralização política e que é um equívoco inferir que a descentralização administrativa implica certo grau de autocontrole político de unidades subsidiárias.”

1.2. Concentração/Desconcentração.

Concentração de competências, ou a administração concentrada, é o sistema em que o superior hierárquico mais elevado é o único órgão competente para tomar decisões, ficando os subalternos limitados às tarefas de preparação e execução das decisões daquele. Por seu turno a Desconcentração de competências, ou administração desconcentrada, é o sistema em que o poder decisório se reparte entre o

superior e um ou vários órgãos subalternos, os quais, todavia, permanecem, em regra, sujeitos à direção e supervisão daquele (Amaral, 2006, p.834)

Caetano (2001, p.254) afirma que:

A administração estará concentrada quando o superior da hierarquia é o único competente para tomar decisões, delimitando-se os agentes dos escalões subalternos a informar e executar. A administração estará desconcentrada quando em todos ou em alguns graus inferiores dos serviços há chefes com competência para decidir imediatamente, embora sujeitos à direção, inspeção e superintendência dos superiores.

Assim, a desconcentração manifesta-se como um processo de descongestionamento de competências, conferindo a funcionários ou agentes subalternos certos poderes decisórios os quais numa administração concentrada estariam reservados em exclusivo ao superior.

A desconcentração pode se verificar a nível central e a nível local consoante ela se inscreva no âmbito dos serviços da administração central ou no âmbito dos serviços da administração local. Ela pode ter um grau absoluto ou relativo: no primeiro caso, a desconcentração é tão intensa e é levada tão longe que os órgãos por ela atingidos se transformam de órgãos subalternos em órgãos independentes; no segundo, a desconcentração é menos intensa e, embora atribuindo certas competências próprias a órgãos subalternos, mantém a subordinação destes aos poderes do superior. Pode assumir a forma originária ou derivada: a primeira é a que decorre imediatamente da lei, que desde logo reparte a competência entre o superior e os subalternos; a segunda, carecendo embora de permissão legal expressa, só se efetiva mediante um ato específico praticado para o efeito pelo superior. A desconcentração derivada, portanto, traduz-se na delegação de poderes (Amaral, 2006).

Caupers (2005) refere que a delegação de poderes (ou de competências) é o ato pelo qual o órgão de uma pessoa coletiva envolvida no exercício de uma atividade administrativa pública normalmente competente em determinada matéria e devidamente habilitado por lei possibilita que outro órgão ou agente pratiquem atos administrativos sobre a mesma matéria. Refere ainda que a maioria esmagadora dos casos de delegação ocorre entre órgãos da mesma pessoa coletiva, por isso que a doutrina propende a considerá-la uma espécie de desconcentração, a desconcentração derivada.

Para Oliveira e Dias (2013, p.96) «a desconcentração administrativa diz respeito à organização administrativa dentro de uma pessoa coletiva pública, estando ligada à distribuição (em regra vertical) de poderes pelos diferentes órgãos da mesma [...]»

Fala-se ainda de desconcentração vertical com o sentido de descentralização relativa, em que se mantém a hierarquia entre o órgão desconcentrado e outro ou outros órgãos superiores; e em desconcentração horizontal, para caracterizar as situações referidas como de desconcentração absoluta, mas também as relações interorgânicas de coadjuvação (como a que ocorre nas relações do Primeiro Ministro com os ministros e secretários de Estado) ou de coordenação (como ocorre entre secretários de Estado) (MAHOT, 2013).

Amaral (2006) refere que a desconcentração de competências aumenta a eficiência dos serviços públicos podendo traduzir-se numa maior rapidez de resposta às solicitações dirigidas à administração ou revelar-se na melhor qualidade do serviço, já que a desconcentração viabiliza a especialização de funções, propiciando um conhecimento mais aprofundado dos assuntos a resolver; enfim, ela liberta os superiores da tomada de decisões de menor relevância; cria-lhes condições para ponderarem a resolução das questões de maior responsabilidade que lhes ficam reservadas. Mas por outro lado, pode apresentar como desvantagens: o fato de ter múltiplos centros decisórios pode inviabilizar uma atuação harmoniosa, coerente e concertada da Administração; a especialização que normalmente acompanha a desconcentração de competência tenderá a converter-se na redução do âmbito de atividades dos subalternos, gerando a sua desmotivação; o fato de se atribuírem responsabilidades a subalternos por vezes menos preparados para as assumir pode levar à diminuição da qualidade do serviço, prejudicando-se com isso os interesses dos particulares e a boa administração.

O autor diz ainda que é difícil deparar-se com uma concentração ou uma desconcentração em estado puro e que não existem sistemas integralmente concentrados, nem sistemas absolutamente desconcentrados e o que normalmente sucede é que os sistemas se nos apresentam mais ou menos concentrados ou mais ou menos desconcentrados. A tendência moderna, mesmo nos países centralizados, é para favorecer fortemente a desconcentração.

«Neste sentido a desconcentração é perfeitamente compatível com a centralização: ela não abdica do centro, transfere competências, mas mantém as hierarquias sendo o resultado de

uma subsidiariedade a partir de cima e correspondendo à transferência de responsabilidade que o estado já não quer ter [...]» (Amaro 1996, como citado em Gomes, 2011, p.22).

Os conceitos Concentração e Desconcentração podem suscitar algumas dúvidas com os conceitos Centralização e Descentralização. No entanto, estes quatro conceitos são totalmente diferentes, na medida em que, a centralização e a descentralização assentam na inexistência ou no reconhecimento de pessoas coletivas públicas autónomas, distintas do Estado. E os conceitos Concentração e Desconcentração, dizem respeito à organização administrativa de uma determinada pessoa coletiva pública, ou seja, é uma questão que se põe apenas dentro do Estado, ou apenas dentro de qualquer outra pessoa entidade pública e nada tem a ver com as relações entre o Estado e as demais pessoas coletivas públicas. Eles referem-se a organização vertical dos serviços públicos, consistindo basicamente na ausência ou na existência de distribuição vertical de competências entre os diversos graus da hierarquia.

No entanto, Amaral (2006) refere que são teoricamente possíveis 4 combinações entre estes 4 conceitos, a saber:

- 1) Centralização com concentração (em que existirá apenas uma pessoa coletiva pública – Estado -, ficando reservada ao Governo a plenitude dos poderes decisórios para todo o território nacional);
- 2) Centralização com desconcentração (continuando a existir apenas a pessoa coletiva pública Estado, as competências decisórias repartir-se-ão entre o Governo e os órgãos subalternos do Estado);
- 3) Descentralização com concentração (existindo uma multiplicidade de pessoas coletivas públicas, em que em cada uma delas haverá apenas um centro decisório – a saber, o órgão superior de cada uma);
- 4) Descentralização com desconcentração (à multiplicidade de pessoas coletivas públicas somar-se-á, dentro de cada uma delas, a repartição de competência entre órgãos superiores e subalternos);

2. Problema da Investigação

A República de Cabo Verde organiza-se em Estado de direito democrático assente nos princípios da soberania popular, no pluralismo de expressão e de organização política democrática e no respeito pelos direitos e liberdades fundamentais (Constituição da República de Cabo Verde [CRCV], 2010, art.º 2.º, 1).

Monteiro (2014) refere que a história de Cabo Verde teve início com o seu achamento em 1460 a 1975 pelos navegadores portugueses que, apesar de algumas dificuldades encontradas, deram arranque ao povoamento, começando uma vida baseada no comércio com a costa africana e, depois, com a Europa e a América por causa do tráfico negreiro. A dominação colonial foi primeiro caracterizada por uma sociedade escravocrata e, a partir de 1883 por uma colónia de serviços. Durante este período não houve nem descentralização, nem poder local.

Após o 25 de Abril de 1974 em Portugal e, na sequência dos acordos entre o Governo Português e o Partido Africano para a Independência da Guiné e Cabo Verde (PAIGC), o Governo de transição foi instalado com o objetivo de alcançar a independência assegurando as condições políticas e administrativas. A 5 de julho de 1975, Cabo Verde tornou-se independente, optando-se pelo monopartidarismo que vigorou quinze anos.

Após a independência, diante da necessidade de criação de um Estado e suas instituições, institui-se em Cabo Verde um sistema político com forte tendência centralizadora, dadas as suas especificidades históricas, políticas, sociais, geográficas e administrativas.

Monteiro (2014) refere ainda que nos anos seguintes à independência, houve alguns marcos no processo de descentralização em Cabo Verde:

- Houve surgimento de algumas organizações de carácter participativo nos ramos sindicais, cooperativo, da mulher e da juventude, desempenhando funções importantes.
- Relativamente as comunidades, implementaram Comissões de Moradores, as quais desempenharam tarefas de saneamento e outras em benefício das respetivas comunidades.

- Em 1981/1985, o Programa do Governo consagrava o poder local como poder político, devendo os seus órgãos serem eleitos democraticamente, impondo ao Estado o dever de apoiar a ação das coletividades territoriais descentralizadas e dotadas de autonomia.
- O Programa do Governo de 1986/1990 insistia na necessidade de aplicação progressiva da descentralização, sendo, neste período, tomadas medidas de carácter legislativo em matéria do poder local, tais como a Lei das Bases das Autarquias Locais (Lei 47/III/89), a Lei Eleitoral Municipal (Lei 48/III/89), a Lei da organização e funcionamento da administração municipal (Decreto-Lei 52-A/90) e a Lei das Finanças Locais (Decreto-Lei 101-0/90), que encontraram aplicação prática só após as eleições legislativas de 1991, embora posteriormente revogadas ou adaptadas ao novo figurino da descentralização e do poder local.

Enfim, com a passagem do sistema para o multipartidarismo em 1991, os primeiros passos para o modelo da descentralização e poder local autênticos, começaram a ser dados com as primeiras eleições democráticas dos órgãos municipais em dezembro de 1991, regidas pela Lei Eleitoral adotada ainda no regime anterior. Mas o passo decisivo em prol da existência e do fortalecimento do poder local em Cabo Verde foi dado pelo novo texto Constitucional da República, de setembro de 1992.

A Constituição da República de Cabo Verde estabelece no artigo 2º, nº 2 que o Estado é unitário e respeita na sua organização os princípios da autonomia das Autarquias Locais e da descentralização democrática, por esta norma se consagrando o princípio constitucional geral da unidade do Estado e os princípios da autonomia local e da descentralização administrativa que o qualificam sem o contrariarem. A consagração de princípios basilares do Estado Democrático de Direito, como o princípio da unidade do Estado, da descentralização territorial e da autonomia local, veio a romper com o modelo autoritário e centralizador que vigorava anteriormente.

A descentralização vem sendo fator de afirmação do regime democrático pois, há uma crescente evolução das mentalidades quanto ao exercício da cidadania a nível local e o reforço da democracia, muito em particular sobre o lugar e o papel dinamizador que cabe ao Poder Local o qual tem-se revelado mais apto na promoção do acesso a equipamentos sociais nas áreas da educação, desporto e saúde, no abastecimento de água e energia, no fomento de atividades económicas locais, na infraestruturização urbanística, na habitação social, etc., pese embora a exiguidade dos recursos financeiros, humanos e materiais com que os municípios se

confrontam. Ela é suscetível de conduzir a uma melhor gestão dos assuntos da sociedade, pela participação das populações nas tomadas de decisões, pela proximidade de exercício da democracia, pela partilha de responsabilidades e exercício ativo da cidadania (MAHOT, 2013).

A descentralização é pois, em Cabo Verde, um imperativo legal, irreversível, na medida em que é a própria Constituição da República que, no seu artigo 240º, sobre os princípios gerais da Administração Pública, estabelece que a Administração Pública é estruturada de modo a prestar aos cidadãos um serviço eficiente e de qualidade, obedecendo, designadamente, aos princípios da subsidiariedade, da desconcentração, da descentralização, da racionalização, da avaliação e controlo e da participação dos interessados.

Com base nesse imperativo, o Governo de Cabo Verde assume o compromisso de, durante a VIII Legislatura, aprofundar a descentralização e o empoderamento dos governos municipais, definir, em diálogo com os partidos políticos e a sociedade civil, as opções de regionalização em Cabo Verde, no sentido de garantir as condições de um desenvolvimento equilibrado de todas as ilhas, construindo a partir delas, novas circunscrições político-administrativas propulsionadoras de um planeamento, uma orçamentação e uma execução o mais descentralizada, participada e eficaz possível das políticas públicas.

Contudo, apesar de consensual que o processo de descentralização trouxe ganhos importantes ao País, deteta-se da parte do Governo com uma tendência de redução do campo da autonomia do Poder Local através de legislação condicionante do exercício das atribuições e competências autárquicas (Estatuto das cidades, Bases do Ordenamento do Território e do Planeamento Urbanístico, Leis sobre Zonas Turísticas Especiais e Lei de solos) e legislação avulsa implicando com a concretização de atribuições e competências das entidades locais (por exemplo nos domínios da cartografia e cadastro, do ambiente, água e saneamento básico, da promoção social, da saúde pública e defesa do consumidor, do transporte público, das vias de comunicação terrestre, da formação profissional, da proteção civil, da edificação, da reabilitação urbana e da cooperação descentralizada), procedendo assim com a centralização de algumas competências que estavam anteriormente sob domínio das entidades locais.

Um dos motivos que poderá estar por detrás desta medida do Governo poderá ser a tentativa de melhorar a eficiência e eficácia dos serviços prestados aos cidadãos. E então a questão que

efetivamente se põe relevante para o presente estudo é: **A Centralização de competências tem melhorado a eficiência e eficácia dos serviços prestados aos cidadãos?**

Vários estudos já foram realizados abarcando a problemática da descentralização de competências. No entanto, para que esse problema seja abordado de forma completa é importante estudar o que acontece quando se faz a transição da descentralização para a centralização. Assim, este estudo é importante na medida em que ajuda a perceber a complexidade do problema em questão, as suas implicações para as entidades envolvidas, tanto em matéria de desempenho e cumprimento dos seus objetivos, como no relacionamento com as pessoas, outras entidades públicas e/ou privadas.

Este trabalho pretende ser mais um instrumento de reflexão para todos aqueles que se interessam pela problemática da centralização versus descentralização de competências, desenvolvem as suas atividades no contexto da investigação ou na qualidade de decisores políticos, ou ainda como atores situados nos diversos níveis de decisão, e, que percebem como é importante a abordagem contemplada no estudo.

II. Contextualização

1. O Sector dos Transportes no Contexto dos Pequenos Estados Insulares: Cabo Verde

De acordo com Vellas (1998 como citado em Fernandes, Sousa & Fernandes, n.d.) são considerados pequenos países, aqueles que, para além de uma população reduzida (normalmente inferior a 400 mil habitantes), têm também uma dimensão territorial diminuta (uma superfície que raramente ultrapassa os 4.000 km²). Assim, em 2007, 41 dos 192 Estados-membros da Organização das Nações Unidas (ONU) (21%) eram pequenos estados insulares, os quais representavam 5% da população mundial. O mesmo autor define esses Estados segundo três características comuns: ilha ou ilhas (critério físico), soberanas (critério político), com menos de um milhão e meio de habitantes (critério demográfico). Os pequenos Estados insulares, genericamente, são países em desenvolvimento, são ainda caracterizados, de um modo geral, por: grandes diversidades territoriais, demográficas e socioeconómicas, isolamento, altos custos infraestruturais (energia, transportes), da administração e altas taxas de emigração.

Acresce que a natureza arquipelágica de algumas regiões insulares e no caso particular de Cabo Verde traduz-se na fragmentação e dispersão do território, refletindo-se, muitas vezes, na existência de uma grande diversidade intra-regional. Esta fragmentação territorial reflete-se em custos acrescidos de transporte e de desenvolvimento que afetam tanto as grandes ilhas como as pequenas, impondo uma duplicação de investimentos, nomeadamente em infraestruturas de transporte – portos, aeroportos, estradas – que dificilmente se justificariam numa ótica de rendibilidade económica, face à inexistência de massa crítica, mas que se tornam obrigatórios por razões de equidade social (Fernandes et al., n.d.).

As políticas no domínio das infraestruturas de transportes em Cabo Verde enquadram-se nas políticas definidas para o ordenamento e desenvolvimento do arquipélago, visando, por um lado, maximizar as potencialidades regionais e minimizar os efeitos das assimetrias regionais e, por outro, permitir uma participação mais equilibrada e competitiva das populações no processo de desenvolvimento socioeconómico do país.

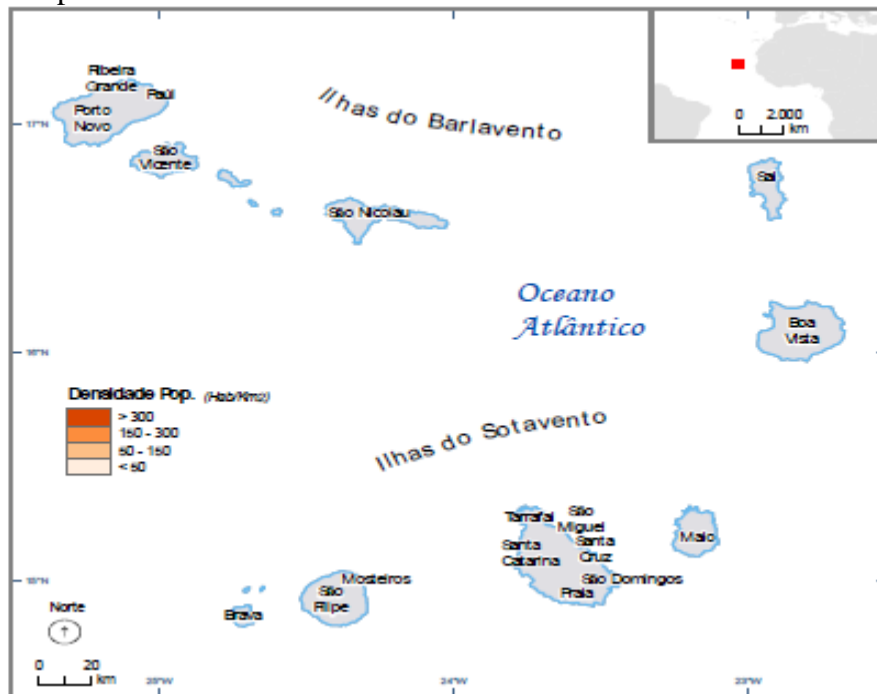
De acordo com as Grandes Opções do Plano (GOP) de 2001, a materialização dos grandes objetivos de desenvolvimento, quer sejam eles de natureza económica, social ou cultural têm de passar por um grande esforço de infraestruturização do país (desde logo, a energia, água,

saneamento, infraestruturas portuárias, aeroportuárias e rodoviárias, transportes marítimos, aéreos). As características geográficas, socioeconómicas, e demográficas de Cabo Verde tornam o sector dos transportes de primordial importância quando se procura definir políticas e estratégias para o seu desenvolvimento (Fernandes et al., n.d.).

2. Caracterização do Sector Rodoviário

A geografia de Cabo Verde tem contribuído para os custos relativamente elevados do país em termos de serviços infraestruturais e para as limitações de acesso. Uma população de, aproximadamente, meio milhão de pessoas encontra-se espalhada por um arquipélago de nove ilhas, localizado a 500 quilómetros (km) da linha costeira da África Ocidental. A fragmentação geográfica e uma baixa densidade populacional requerem a duplicação das instalações infraestruturais. Por exemplo, apesar da sua pequena população, Cabo Verde tem nada menos do que três aeroportos internacionais, três aeródromos e nove portos.

Figura 1
Mapa das ilhas de Cabo Verde



Fonte: Relatório Africa Infrastructure Country Diagnostic (2010)

A prestação de serviços descentralizada e altamente fragmentária impede a captação de economias de escala e aumenta o custo e preço dos serviços, dificultando a escolha de tecnologias adequadas. O país não possui quaisquer recursos petrolíferos conhecidos e a água é extremamente escassa. Cabo Verde está completamente dependente das importações de petróleo para o seu abastecimento em combustível e a escala relativamente pequena do seu mercado contribui para o elevado preço do mesmo (Garmendia & Benitez, 2010).

A rede rodoviária¹ de Cabo Verde e a sua qualidade são fatores de desenvolvimento socioeconómico e garantia de segurança dos utilizadores das estradas.

Após a independência de Cabo Verde em 1975, iniciou-se um processo de infraestruturização do país, como forma de se aumentar a mobilidade e acessibilidade que até então era limitada. Uma clara radiografia do país é feita no relatório Africa Infrastructure Country Diagnostic (AICD), afirmando que em África, Cabo Verde destaca-se como um país cuja geografia económica coloca desafios importantes e únicos ao desenvolvimento das infraestruturas (Garmendia & Benitez, 2010).

A população de Cabo Verde, composta por cerca de meio milhão de pessoas, está espalhada por nove ilhas que formam o arquipélago, muitas delas pouco povoadas. Isto significa que, além de manter várias redes rodoviárias, o país precisa de um grande número de portos operacionais, de modo a assegurar a ligação interna, e também depende muito do transporte aéreo para ligações nacionais e internacionais.

Apesar da característica arquipelágica e a acentuada orografia do país, o Estado de Cabo Verde tem investido consideravelmente na reabilitação e construção de estradas por todo o país, numa perspetiva de desenvolvimento económico e de exigência da qualidade, aumentando deste modo a densidade da rede rodoviária do país.

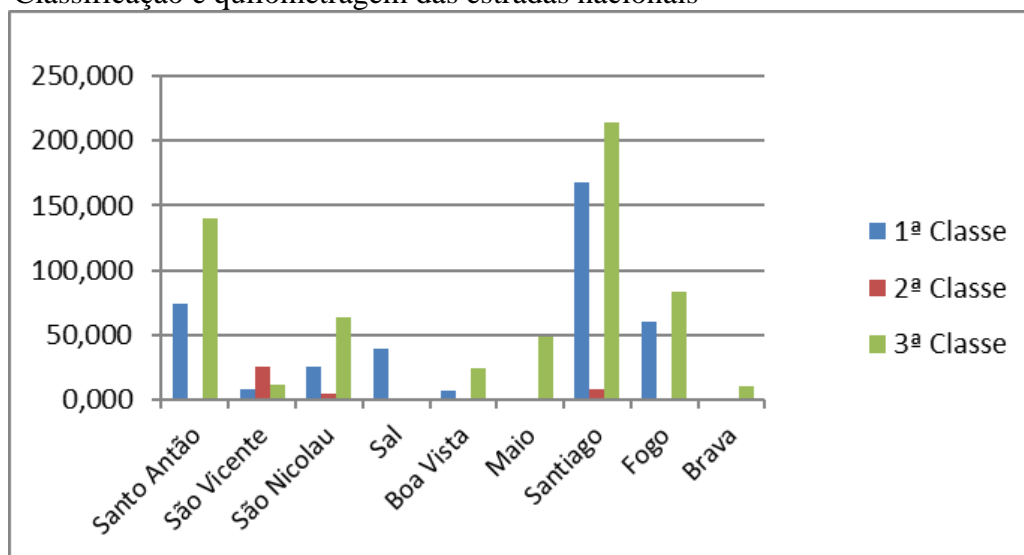
Desse esforço, contudo, não se verificou a totalidade dos efeitos desejados, pois era preciso superar a situação de deficiente qualidade em que se encontrava a rede rodoviária do País e resolução do problema da manutenção e da gestão racional das estradas. Com esse objetivo cria-se em 2003 o Instituto de Estradas (IE).

¹ As estradas classificadas como nacionais no Plano Rodoviário Nacional, constituídas pelas estradas nacionais de 1.ª classe, 2.ª classe e 3.ª classe, caracterizado no Decreto-lei n.º 26/2006

De acordo com o art.º n.º 2 da Resolução n.º 10/2003 de 2 de junho, o objeto principal do IE é a gestão, conservação, exploração de estradas nacionais e a proteção das infraestruturas rodoviárias bem como de conceber e implementar o Plano Rodoviário Nacional² (PRN), e ainda definir os níveis de serviço e as características técnicas de cada estrada.

Comparando com países similares, Cabo Verde possui uma densa rede rodoviária. De acordo com os dados do Instituto de Estradas, a rede nacional principal de Cabo Verde soma atualmente uma extensão de 1.650 km, sendo 1.050 km correspondente a estradas nacionais (classificadas em 1.ª, 2.ª e 3ª classe) e 600 km de estradas municipais. Existem apenas três ilhas com redes de estradas com mais de 100 km: Santiago, Santo Antão e Fogo.

Figura 2
Classificação e quilometragem das estradas nacionais

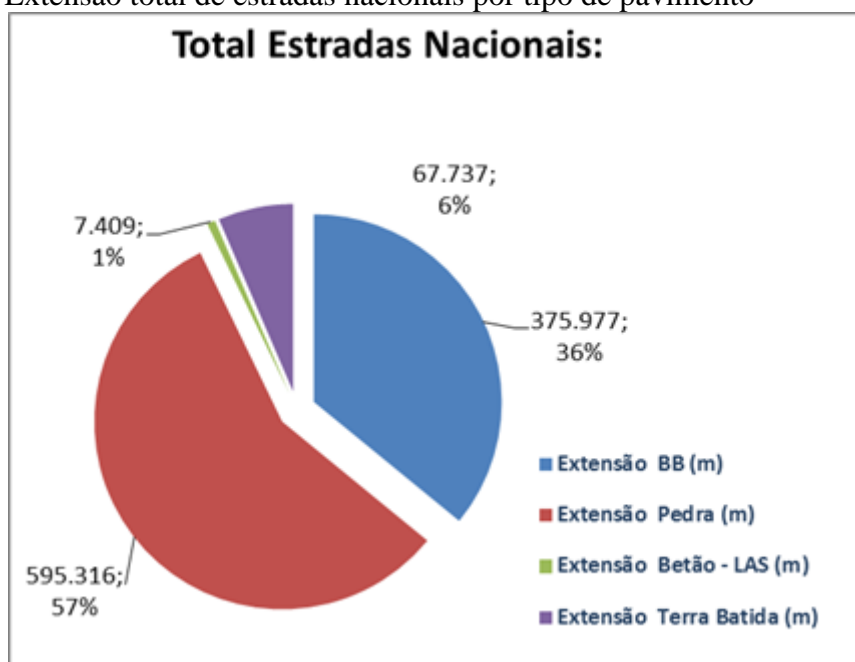


Fonte: Instituto de Estradas

As principais vias de Cabo Verde estão consolidadas. No entanto, o IE tem ainda o desafio de melhorar as acessibilidades no que diz respeito a algumas estradas de terceira classe em terra batida para poder aumentar o nível de serviço nessas estradas e a melhorar a circulação.

² Plano sectorial de gestão e ordenamento de território de incidência territorial, que define, nomeadamente, a rede rodoviária nacional, conforme caracterizado no Decreto-lei n.º 26/2006

Figura 3
Extensão total de estradas nacionais por tipo de pavimento



Fonte: Instituto de Estradas

Figura 4
Extensão das estradas nacionais por tipo de pavimento e por ilha



Fonte: Instituto de Estradas

Globalmente, a política de Cabo Verde no sentido de estender a rede para áreas de baixa densidade, onde as receitas económicas são baixas, aumentou os custos de manutenção.

O estabelecimento em 2005 de um Fundo Autónomo de Manutenção Rodoviária (FAMR) para assegurar recursos adequados para a preservação da rede tem demonstrado ser um desafio. Em 2009, o Conselho de Ministros aprovou uma taxa sobre combustível de 7 CVE

por litro para o fundo de manutenção de estradas, atualizada em 2014 para 8 ECV, o equivalente a 0,08 cêntimos. No entanto, as receitas arrecadadas por este Fundo têm-se mostrado insuficientes para cobrir as despesas de manutenção de toda a rede rodoviária do país, sendo que, segundo dados do Instituto de Estradas (2015) apenas 57% do total da rede de estradas estava coberta pela manutenção.

A expectativa da reforma e modernização do sector rodoviário é de contribuir para a diminuição do isolamento populacional, promover a unificação do espaço nacional e o desenvolvimento económico, contribuir para a redução da pobreza, através de sistemas de transportes eficazes e duradouros e finalmente contribuir para eficiência e eficácia dos serviços prestados aos cidadãos. Para isso torna-se necessário, promover outras ações, nomeadamente:

- Introdução de sistemas de gestão das infraestruturas rodoviárias baseados em parcerias público-privadas, com um quadro regulamentar apropriado;
- Introdução de políticas, quadros institucionais e mecanismos de financiamento que permitam a manutenção contínua, de maneira a garantir a durabilidade das infraestruturas;
- Melhoria da articulação com as entidades locais como forma de melhorar a gestão rodoviária a nível local;
- Desenvolvimento de processos e instrumentos de gestão nas instituições com responsabilidades a nível da gestão rodoviária com vista a melhoria da eficácia e eficiência institucional;
- Capacitação dos quadros das instituições ligadas ao sector rodoviário alinhadas com os objetivos e rigor de gestão que se exige da instituição;

3. Instituto de Estradas

O IE é a entidade responsável pela execução política de infraestruturas rodoviárias nos domínios de construção, conservação e exploração das estradas e pontes nacionais sob sua jurisdição.

No domínio da construção e em articulação com os serviços competentes do ministério responsável pelas obras públicas, deve promover e supervisionar a concessão, o projeto e a

construção de novas estradas, planeando o investimento necessário para a sua execução. No domínio da conservação o IE deve supervisionar a conservação da rede de estradas de nível nacional. A exploração deve ser assegurada através de promoção de expropriação dos imóveis e direitos indispensáveis à conservação e exploração da rede rodoviária, bem como com reflexos na geração e recolha de receitas.

Os estatutos do IE aprovados através do Decreto Regulamentar n.º 22/2003 de 2 de junho conferem-lhe como principais atribuições:

- Assegurar a proteção das infraestruturas rodoviárias e a sua funcionalidade, nomeadamente no que se refere à ocupação das zonas envolventes;
- Definir e promover, em articulação com todas as entidades interessadas, as normas regulamentares aplicáveis ao sector e os níveis de desempenho da rede rodoviária, assegurando a sua qualidade em termos de circulação, segurança, conforto e salvaguarda de valores patrimoniais e ambientais;
- Manter atualizado o registo das características físicas e o diagnóstico do estado de conservação do património rodoviário nacional;
- Contribuir, no âmbito das suas competências, para a articulação entre a rede rodoviária e outros modos de transportes;
- Promover o desenvolvimento do conhecimento e os estudos que contribuam, no âmbito das suas atribuições, para o progresso tecnológico e económico do sector rodoviário;
- Promover a expropriação dos imóveis e direitos indispensáveis à conservação e exploração da rede rodoviária;
- Assegurar a participação e a colaboração de outras instituições nacionais e internacionais no âmbito das suas competências, nomeadamente com instituições da administração central e local.

Para a prossecução dos objetivos referidos nas alíneas anteriores deve o IE:

- Promover e supervisionar a conservação da rede de estradas de nível nacional, planeando o investimento necessário para a sua execução;
- Planificar intervenções de conservação da rede rodoviária, com base em critérios de prioridade bem definidos e regulamentados, identificando carências e pretensões locais;

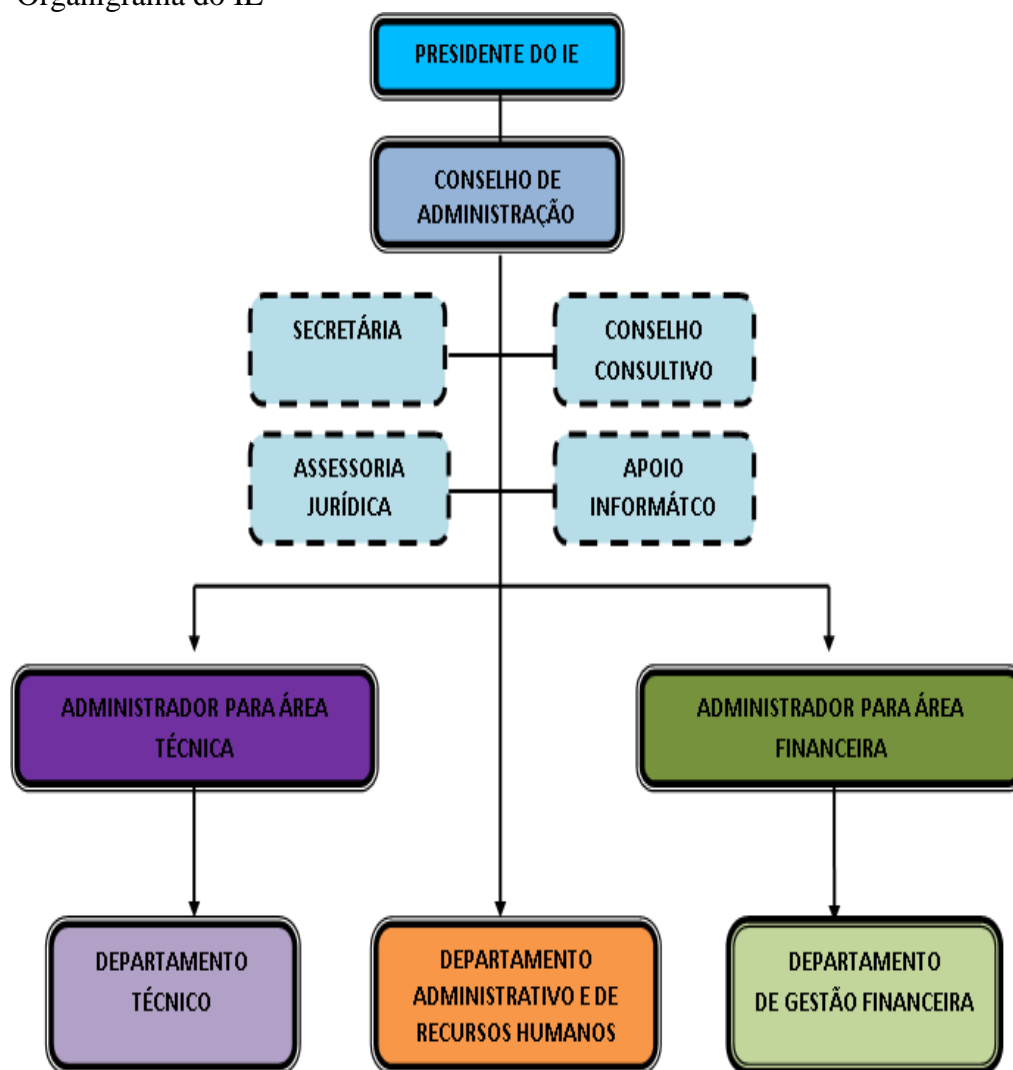
- Autorizar a instalação de equipamentos ou infraestruturas ao longo das estradas, assim como pronunciar-se sobre a ocupação das respetivas zonas *non aedificandi*³, promovendo o seu ordenamento e regulamentação e concedendo, no âmbito da lei, as autorizações necessárias;
- Em articulação com os serviços competentes do ministério responsável pelas obras públicas, promover e supervisionar a concessão, o projeto e a construção de novas estradas, planeando o investimento necessário para a sua execução;
- Materializar e manter atualizado o sistema de base de dados sobre as características físicas e o estado de conservação das estradas que compõem a rede rodoviária do país;
- Realizar todas as atividades necessárias á manutenção da qualidade ou requalificação das estradas e pontes e infraestruturas associadas;
- Promover a qualidade ambiental e integração paisagística e urbana das estradas;
- Implementar planos de segurança rodoviária, nomeadamente através da sinalização horizontal e vertical adequada;
- Gerir os recursos financeiros disponíveis e promover a geração e recolha de receitas provenientes do uso de estradas e afetáveis á sua conservação;
- Propor medidas legislativas ou regulamentares que tenham por objeto a gestão da rede rodoviária, tendo em vista a sua melhoria e desenvolvimento;
- Estabelecer, no âmbito das suas atividades, protocolos e outras formas de cooperação com entidades que promovam a realização de estudos e projetos conducentes ao progresso técnico e tecnológico da rede rodoviária;
- Estabelecer protocolos e outras formas de cooperação com entidades municipais, no tocante á assistência técnica, registo e atualização das características físicas e do estado das estradas municipais, assim como, no planeamento e gestão das intervenções de conservação destas estradas;
- Participar, em coordenação com a superintendência e o Ministério dos Negócios Estrangeiros Cooperação e Comunidades, em instituições nacionais ou internacionais que desenvolvam atividades no sector.

³ O terreno confinante à zona da estrada em relação ao qual se verificam proibições ou condicionamentos ao uso e utilização do solo.

3.1. Organização funcional do IE.

A estrutura orgânica real do IE é a representada na figura que se segue:

Figura 5
Organigrama do IE



Fonte: Instituto de Estradas

A orgânica do IE, é constituído por um órgão colegial composto por um conselho de administração, um órgão singular composto por um Presidente e um órgão consultivo (que nunca funcionou na prática).

O IE funciona com um Departamento Técnico (DT) que tem como atribuições o planeamento da rede de estradas, gestão dos projetos e a gestão dos contratos, onde estão afetados cinco engenheiros e é coordenado por um dos membros do Conselho de Administração (CA); um Departamento Administrativo e dos Recursos Humanos (DARH), com dois técnicos e um

diretor do Departamento e é coordenado diretamente pelo Presidente; um Departamento Financeiro (DF) com dois técnicos e coordenado por um dos membros do conselho de administração.

Conta ainda com mais técnicos em regime de prestação de serviços, nomeadamente um informático e um geógrafo e beneficia da assessoria técnica a nível da gestão rodoviária e para esse efeito foram contratados dois gabinetes internacionais para essa assistência.

O IE funciona com apenas uma instalação sedeada na cidade da Praia, ilha de Santiago e não tem representações nas outras ilhas.

Para fazer o acompanhamento e dar respostas às demandas e necessidades a nível da gestão da rede rodoviária das restantes ilhas, foram nomeados quatro dos cinco técnicos do departamento técnico para gestores das estradas nacionais distribuídas por ilhas, sendo um gestor para as ilhas de Santiago, Santo Antão e São Vicente, um para as ilhas do Sal, Boa Vista e Maio, um para as ilhas do Fogo e Brava e um para a ilha de São Nicolau.

3.2. Papel do IE como autoridade rodoviária nacional.

No cumprimento da sua missão, o IE tem vindo a garantir a gestão e a proteção das estradas nacionais bem como o Domínio Público Rodoviário Nacional⁴ (DPRN) sobretudo através do Estatuto das Estradas Nacionais (EEN), aprovado pelo Decreto-Lei nº 22/2008, de 30 de julho.

A necessidade de regulamentação do DPRN assim como a necessidade de não comprometer o desenvolvimento da rede rodoviária, para que esta possa acompanhar e facilitar o desenvolvimento socioeconómico do País, estão na base da criação do diploma acima referido.

Esse diploma veio dar competência ao IE, de autoridade nacional de estradas, para, sempre que haja atos ou ocupações turbativas do uso do DPRN ou quando se justifique prevenir atos ou ocupações com idênticos efeitos na estrada e sua zona envolvente.

⁴Conjunto de bens constituídos por estradas nacionais e os bens que com elas estão material ou funcionalmente conexos bem como outros bens de direitos que, por lei especial, sejam como tal qualificados

O diploma fornece ainda:

- Instrumentos para a gestão da Rede Rodoviária Nacional (RRN):

Sendo titular da gestão dos bens do domínio público rodoviário do Estado, o IE tem um papel de proprietário público podendo celebrar acordos de gestão, contratos de concessão, efetuar expropriações de bens e imóveis necessários à construção, conservação e exploração das estradas da rede rodoviária nacional bem como efetuar acordos de gestão, etc.

- Instrumentos para defesa do DPRN:

Aqui são constituídas as servidões rodoviárias sobre os quais são impostas limitações sobre o direito de propriedade em benefício da construção, manutenção, uso exploração e proteção das estradas nacionais, são definidas a área de jurisdição rodoviária⁵ e as proibições e permissões em zona da estrada;

- Instrumentos para uso do DPRN:

A ocupação do DPRN ou o seu uso é sempre objeto de autorização, licença ou concessão. Assim, o IE tem autoridade para emitir licenciamentos e autorizações para qualquer intervenção ou construção bem como para acessos às estradas e implantação de áreas de serviço ou postos de abastecimento na zona de DPRN.

As taxas relativas à emissão dessas licenças, autorizações ou aprovações e demais montantes a cobrar pelos atos e serviços prestados, são cobrados de forma voluntária ou coerciva pelo IE.

- Instrumentos de Fiscalização e Sanções:

A realização de qualquer operação no DPRN está sujeita a fiscalização do IE, independentemente da sua sujeição a prévio licenciamento, autorização e concessão sempre que se detetam comportamentos e fatos que violam o uso do DPRN, o IE pode aplicar sanções em processo contraordenacional. O IE pode ainda embargar obras ou ordenar a sua demolição sem que se tenha concedido a necessária licença ou autorização ou que esteja em desconformidade com o respetivo projeto ou com as condições do licenciamento, da autorização ou da concessão.

⁵ Compreende área abrangida pelos bens do domínio público rodoviário, áreas de servidão rodoviária e área de respeito

Antes da aprovação do Decreto-Lei nº 22/2008, de 30 de julho, as competências em matéria de licenciamentos e autorizações de construções, cobrança de taxas, fiscalização e medidas sancionatórias dentro e fora da zona do DPRN estavam sob gestão das câmaras municipais. No entanto, com a aprovação da lei acima referida, tudo o que integra o DPRN passou a ser da responsabilidade do IE, ou seja, houve uma centralização de competências que estavam anteriormente descentralizadas a nível das autarquias locais.

3.3. Tipificação dos processos no IE.

Com a centralização de competências no âmbito do DPRN no IE, esta passou a gerir alguns processos, nomeadamente:

- Licenciamentos e autorizações para construções ou outras intervenções de terceiros na zona de DPRN;
- Cobrança de taxas pelos serviços prestados pelo IE no âmbito das autorizações e licenciamentos concedidos;
- Embargos às obras sem devida licença ou autorização, que estejam em desconformidade com o projeto ou condições de licenciamento ou que ainda violam as normas legais e regulamentares;
- Contraordenações pelos fatos que violam o disposto na lei supracitada;

No entanto, a atuação do IE vai além da gestão dos processos acima mencionados, sendo o seu principal papel a gestão, conservação e manutenção das estradas nacionais do país bem como as demais atribuições conferidas pelo seu estatuto.

III. Metodologia

A metodologia do trabalho assenta numa combinação entre o estudo qualitativo e uma pesquisa bibliográfica e análise de documentos com o intuito de aprofundar teoricamente o tema em estudo.

1. Recolha de Dados

Na recolha de dados foram utilizados procedimentos que estão intimamente ligados ao estudo qualitativo e ao problema de investigação colocado para o mesmo como forma de garantir a validade dos dados obtidos.

No presente estudo o objetivo é descrever os desafios ou problemas enfrentados pelas instituições centrais e locais decorrentes da centralização de competências em detrimento da descentralização e, por outro lado, estudar as práticas, ou seja, perceber o que está sendo feito para minimizar esses desafios. Assim a utilização da entrevista num estudo desta natureza revelou-se de grande pertinência.

Para este estudo em particular, foi utilizado a técnica de Análise de Incidentes Críticos (AIC) que de acordo com Flanagan (1973 como citado por Della Coleta, 1974, p.37) «Esta técnica consiste em um conjunto de procedimentos para a coleta de observações diretas do comportamento humano, de modo a facilitar a sua utilização potencial na solução de problemas práticos e no desenvolvimento de amplos princípios psicológicas, delineando também procedimentos para a coleta de incidentes observados que apresentem significação especial e para encontro de critérios sistematicamente definidos».

Chell e Pittaway (1998 como citado por Fischer, Schroeder e Tontini, 2009, p. 39) descreveram a AIC como «um método de entrevista qualitativa que facilita a investigação com ocorrências significantes (eventos, incidentes, processos ou problemas), identificadas pelo respondente da forma como foram conduzidas e os resultados em termos da percepção dos efeitos. O objetivo é ganhar o entendimento do incidente pela perspectiva do indivíduo, considerando elementos cognitivos, afetivos e comportamentos».

Para Bitner, Booms e Tetreault (1990 como citado por Della Coleta, 1974, p.40) «o incidente pode ser definido como uma observação da atividade humana que é completa o suficiente para permitir prognósticos e conclusões a serem feitas a respeito de um evento pessoal. O incidente crítico gera uma contribuição significativa, positiva ou negativa, a uma atividade ou fenómeno».

Guimarães. (n.d.) refere que a AIC envolve cinco passos desenvolvidos por Flanagan e que passam essencialmente por determinar o objetivo do estudo; planejar e especificar como os incidentes serão coletados e quais as interações serão observadas e gravadas; colher os dados que pode ser através de entrevistas; analisar os dados através duma análise reduzida e por fim interpretar os dados.

Esta técnica permite formar as linhas de orientação da entrevista através da colocação de questões predefinidas diretamente ligadas com o tema do estudo, elaboradas de forma a extrair do entrevistado informações significantes neste domínio. Encoraja os participantes a contarem suas histórias. As situações exploradas são aquelas memoráveis, as primeiras a serem lembradas e fieis, realmente aos fatos acontecidos.

Todavia, este tipo de entrevista permite também colocar outras questões de seguimento, adaptando as restantes perguntas ao teor de cada entrevista e ao tipo de entrevistado e, desta forma, conseguir extrair o máximo de informação em termos de diversidade e qualidade.

No que concerne aos entrevistados, foram identificados dois grupos a saber: o grupo pertencente às entidades locais, caso das câmaras municipais e o grupo pertencente a entidade central, nomeadamente o Instituto de Estradas (IE). Desses grupos foram entrevistadas 17 pessoas onde se incluem as chefias (os presidentes e vereadores das câmaras municipais e os dirigentes do IE) e os técnicos dessas entidades que trabalham diretamente ligados aos processos relacionados com a gestão rodoviária. Optou-se por uma estratégia de contacto personalizado com os entrevistados, o que se traduziu na deslocação a alguns concelhos do país, para, por um lado, contactar e auscultar os presidentes, vereadores e técnicos das câmaras municipais sediados em alguns municípios e, por outro, ter acesso a alguns documentos de consulta dessas entidades.

Com a escolha dos dois grupos acima referidos pretendeu-se verificar como as chefias destas entidades analisam essa transferência de competências e as suas consequências, bem como

conhecer a experiência dos técnicos que trabalham diretamente nos vários processos, os desafios que enfrentam no dia-a-dia e como estão sendo ultrapassados.

Foram desenvolvidos 2 guíões, um para as chefias do IE e das câmaras municipais e um para os técnicos do IE e das câmaras municipais.

No guião dirigido aos dirigentes e chefias das entidades em estudo, foram elaboradas 5 perguntas para dirigentes do IE e 6 para os dirigentes das câmaras municipais. As questões colocadas permitem a pessoa interrogada avaliar a transferência das competências das entidades locais para centrais e seus impactos. Relativamente ao guião dirigido aos técnicos, as questões colocadas tiveram como objetivo ouvir o relato dos incidentes positivos e negativos, isto é, acontecimentos particularmente relevantes em que estiveram envolvidos durante o desempenho das suas funções e que consequências tiveram.

Guião das entrevistas destinadas aos dirigentes do IE e das câmaras municipais

A partir de julho de 2008 foi aprovado o Decreto-Lei n.º 22/2008 que aprova os Estatutos das Estradas Nacionais. Este diploma veio transferir as competências do Domínio Público Rodoviário Nacional (DPRN) das câmaras municipais para o Instituto de Estradas (IE) concedendo desta forma ao IE o poder de autoridade rodoviária, com competência de entre outras para conceder autorizações, emitir licenças, embargar obras, fazer demolições, cobrar taxas, aplicar medidas sancionatórias, para todas as intervenções e construções por parte de terceiros na zona de DPRN.

1. Como analisa a transferência de competências de gestão do DPRN das câmaras municipais para o IE?
2. Em sua opinião, o IE tem sabido gerir todas essas competências que lhe foram atribuídas com a aprovação desse Decreto-Lei?
3. Um dos grandes problemas com que se depara hoje na zona de DPRN são intervenções de terceiros e construções sem a devida autorização e licenciamento por parte do IE. Quais são os motivos que estão na origem desses problemas? (Esta questão não foi aplicada aos dirigentes das câmaras municipais)
4. As câmaras municipais têm auxiliado o IE na gestão do DPRN?
5. Que impactos positivos e negativos essa transferência de competências trouxe para o IE, para as câmaras municipais e para o DPRN?
6. Qual seria a melhor forma de gerir todos esses processos?

Guião das entrevistas destinadas aos técnicos do IE e das câmaras municipais

A partir de julho de 2008 foi aprovado o Decreto-Lei n.º 22/2008 que aprova os Estatutos das Estradas Nacionais. Este diploma veio transferir as competências do Domínio Público Rodoviário Nacional (DPRN) das câmaras municipais para o Instituto de Estradas (IE) concedendo desta forma ao IE o poder de autoridade rodoviária, com competência de entre outras para conceder autorizações, emitir licenças, embargar obras, fazer demolições, cobrar taxas, aplicar medidas sancionatórias, para todas as intervenções e construções por parte de terceiros na zona de DPRN.

1. Fale sobre um processo de licenciamento que conduziu que se lembre e que tenha sido difícil.
2. Conte sobre um processo de cobrança de taxa para emissão de uma autorização ou licenciamento que lhe tenha trazido algum desafio.
3. Como é que desenvolve o seu trabalho no dia-a-dia?
4. Conte uma situação que deparou de construção sem a devida autorização e como procedeu para resolver o problema.
5. Conte sobre um processo de embargo que efetuou e que resultado produziu.

2. Análise dos Dados

A análise e interpretação da informação qualitativa é, segundo Afonso (2005 como citado em Gomes, 2011, p.78):

Um processo ambíguo, moroso, reflexivo, que se caracteriza numa lógica de crescimento e aperfeiçoamento. A formatação de dispositivo não é prévia ao tratamento dos dados. Pelo contrário, constrói-se e consolida-se à medida que os dados vão sendo organizados e trabalhados no processo analítico e interpretativo.

Para análise dos dados foi inicialmente feita a leitura dos documentos selecionados para o estudo. O processamento dos dados obtidos através da revisão documental e da leitura dos textos resultantes das transcrições das entrevistas foi feito levando em conta uma classificação preliminar das informações segundo sua natureza, isto é, se diziam respeito ao contexto geral que caracterizou o estudo. Com isto, foi possível organizar o conjunto de informações disponíveis acerca de cada momento e se definem a lógica de exposição dos resultados.

Na análise dos dados as entrevistas foram gravadas e posteriormente transcritas na íntegra para o editor de texto *Word*.

A análise seguiu alguns passos distintos. O primeiro, identificar incidentes críticos procurando as entrevistas por problemas que as pessoas entrevistadas enfrentavam no trabalho, relacionados com o tema desta investigação. O segundo identificar os desafios e as soluções utilizadas em cada incidente crítico. A seguir agrupar os desafios em categorias em que as pessoas enfrentam condições semelhantes e por fim agrupar as soluções em categorias em que as pessoas utilizam estratégias semelhantes.

IV. Resultados

Através dos dados recolhidos é possível identificar dois tipos de entidades, sendo que na primeira tipologia está enquadrada a entidade l central, nomeadamente o Instituto de Estradas (IE) e na segunda tipologia as entidades locais, nomeadamente as câmaras municipais. As referidas entidades trabalham ou trabalharam na gestão dos processos de autorizações e licenciamentos de obras, cobrança de taxas, contraordenações e embargos no âmbito do DPRN e enfrentam ou enfrentaram alguns desafios na gestão dos referidos processos.

1. Desafios da Entidade Central: Instituto de Estradas

No que respeita ao IE, dos dados recolhidos das entrevistas feitas aos seus dirigentes e técnicos, constata-se que a mesma enfrenta múltiplos desafios na gestão dos diferentes processos acima mencionados. Entende-se por desafios, os problemas que ocorrem no dia-a-dia e que acabam por dificultar a organização e gestão e, consequentemente o desempenho da entidade. Esses desafios estão relacionados com fatores internos ligados à própria estrutura e organização da entidade e limitações dos colaboradores bem como a fatores externos nem sempre controláveis que têm a ver com intervenções de outras entidades e terceiros.

1.1. Desafios Internos.

1.1.1. Desafios internos relacionados com a estrutura e organização da instituição.

Os desafios internos a seguir apresentados pelos técnicos e dirigentes do IE estão relacionados com fatores ligados à estrutura e organização dessa entidade.

a) Ausência de delegações nas outras ilhas.

O IE tem uma única delegação na ilha de Santiago, localizada na Praia, capital do país, o que tem dificultado a gestão de toda a rede rodoviária nacional e origina constrangimentos na gestão dos processos internos, na deteção, acompanhamento e fiscalização das intervenções de terceiros relacionados com a zona do DPRN. Por outro lado, a inexistência de delegações nas ilhas tem dificultado o encaminhamento dos pedidos de terceiros, o que leva as pessoas a iniciarem suas obras sem autorizações e licenciamentos prévios do IE. Esta é opinião da Diretora Administrativa do IE:

“O IE tem a sua sede na cidade da Praia e não tem delegações nas restantes 8 ilhas habitadas. É impossível fazer uma boa gestão da rede rodoviária do país sem ter nenhuma delegação e nenhum representante nas outras ilhas. Como vamos fazer o acompanhamento rigoroso de todas as obras realizadas nas estradas em outras ilhas? Como vamos fiscalizar todas as intervenções de terceiros na zona do DPRN? Como vamos gerir todos os processos de licenciamentos, autorizações, embargos, contraordenações, cobrança de taxas?”

“A ausência de delegações nas ilhas dificulta o encaminhamento dos pedidos de autorizações para construção na zona do DPRN, o que leva as pessoas a iniciarem obras sem o prévio licenciamento do IE, contribuindo para o aumento de construções na zona do DPRN sem autorizações, agravada ainda por uma fraca fiscalização”.

O Administrador Executivo do IE afirma que:

“Isso é um problema de fundo porque o IE deveria ter uma estrutura com delegações nas ilhas para acompanhamento, seguimento de todos os processos sob sua gestão.”

O eng.º José Tavares referiu sobre a falta de delegações nas ilhas, afirmando:

“A gestão de todas das estradas sob minha responsabilidade acontece porque o IE não tem delegações nas outras ilhas e os técnicos da instituição se desdobram para fazer a gestão das estradas em todas as ilhas de Cabo Verde, um trabalho árduo e difícil que nos impede muitas vezes de dar cobertura a todas as situações que ocorrem em todo o território.”

b) Poucos técnicos e má distribuição das tarefas.

Com os poucos técnicos que o IE dispõe é impossível fazer uma boa gestão da rede rodoviária, conforme nos diz a Diretora Administrativa do IE:

“As estradas nacionais do país têm uma extensão total de 1050 km. O IE tem apenas 4 engenheiros responsáveis pela gestão das obras de reabilitação, manutenção em todas as ilhas, ou seja, uma media de 2 engenheiros porá todas as ilhas. Além disso, fiscalizam e acompanham os processos de licenciamentos, autorizações, embargos, cobrança de taxas e aplicação de contraordenações nas estradas sob sua gestão. Com todas essas atribuições e com apenas 4 engenheiros é impossível fazer uma gestão de qualidade.”

A Diretora Administrativa do IE afirma ainda que a distribuição das tarefas de gestão das estradas por ilhas tem sido feita de forma deficiente sem um critério objetivo:

“Outro aspeto quanto a mim preocupante é a distribuição das tarefas de gestão das estradas atribuídas aos gestores sem que haja definição de um critério objetivo. Veja por exemplo, temos um engenheiro que é simultaneamente gestor das estradas nacionais nas ilhas de Santiago e Santo Antão, ou seja, as duas maiores ilhas de Cabo Verde em termos de extensão e de rede de estradas. Estas duas ilhas totalizam 602 km de estradas, o que corresponde a mais de metade da rede rodoviária do país a ser gerida por um único gestor.”

O eng.º Mário Alves frisa ainda:

“Sem dúvida que essa distribuição das tarefas da forma como está põe em causa a qualidade do trabalho do IE (...)”

Aliás, esta também é a opinião do eng.º José Tavares que reconhece que:

“Como temos poucos técnicos, são inúmeras tarefas que desempenho e até certo ponto não consigo dar respostas a todas as demandas. Só em Santiago são trezentos e tal quilómetros de estradas e se numa semana eu percorrer todas estas estradas não consigo fazer um trabalho detalhado no sentido de ver todas as situações que ocorrem nelas porque é uma extensão enorme, então pode ficar alguma situação por analisar e reconheço que não tenho conseguido dar respostas a todas essas situações.”

c) Fraca fiscalização do DPRN.

A fraca fiscalização do IE em toda a zona do DPRN deve-se a sua magra estrutura e falta de representatividade nas restantes ilhas, o que tem dificultado a deteção de problemas que ocorrem nas estradas em tempo útil e uma resposta eficaz. Afirmação do Administrador do IE:

“Tendo em conta a estrutura que o IE possui neste momento, não pode fazer esse trabalho de fiscalização de forma eficaz. Não havendo essas estruturas e estando o IE a funcionar com apenas uma sede quase que não podemos falar na existência de uma fiscalização.”

Aliás, essa fraca fiscalização das obras e dos vários processos sob gestão do IE têm sido um dos grandes problemas da entidade, reforça o eng.º Pedro Silva:

“O IE não tem delegações nas ilhas e nem técnicos suficientes para fiscalizar todas as intervenções de terceiros em todas as estradas nacionais do país e o gestor sozinho não consegue fazer esse trabalho porque tem sob sua responsabilidade outras tarefas, pelo que é um grande problema para o IE.”

d) Demora e/ou ausência de decisão nos processos.

O Presidente do IE reconhece a falta de resposta do IE nos vários processos, afirmando que:

“Neste momento, temos alguns processos de pedidos de licenciamentos pendentes, vários processos de embargos que ainda não têm uma decisão e varias outras que já caducaram e, dificilmente conseguiremos responder no tempo útil aos utentes.”

A Diretora Administrativa do IE é da opinião que:

“Como temos poucos técnicos, os engenheiros têm muitas tarefas acumuladas, não conseguem acompanhar todos esses processos. Por outro lado, nota-se que os técnicos e própria coordenadora têm alguma incapacidade na interpretação da legislação sobre matérias que dizem respeito ao DPRN, e por vezes têm dificuldades em analisar os processos e emitir pareceres o que acaba também por originar a demora na resposta dos mesmos. Por outro lado, como as chefias estão mais preocupadas com as obras de construção, reabilitação e manutenção, dão pouca importância a matérias que têm a ver com autorizações, embargos, cobrança de taxas, etc., e isso acaba por refletir também nos engenheiros.”

e) Não aplicação efetiva de medidas de penalização dos infratores.

Para a Diretora Administrativa do IE quando os infratores, que intervêm sem autorização na zona do DPRN, não obedecem uma ordem imposta pelo IE, este não tem aplicado as contraordenações nem outras medidas punitivas previstas na lei porque as chefias têm receio de acionar medidas impopulares.

“Quando os engenheiros detetam alguma irregularidade na zona de DPRN não acionam os mecanismos para aplicação de multas. Deste que o diploma que regulamenta a aplicação de contraordenação o IE não tem conseguido aplicar as contraordenações, apesar de detetar com frequência essas irregularidades.”

“Os técnicos não se preocuparam em analisar a legislação para saberem quando e como agir quando detetam situações de infração. Por outro lado, as chefias não têm coragem de tomar medidas impopulares e por isso mesmo não pressionam os técnicos para diligenciarem os processos.”

A não aplicação de contraordenações e outras medidas punitivas aos infratores acontece também devido à fraca fiscalização, conforme opinião do eng.º José Tavares:

“Muitas das situações de construções que encontramos na zona do DPRN nem sequer chegamos a embargar porque quando os detetamos já estão numa fase avançada.”

O eng.º Pedro Silva afirma que:

“O IE não fez nada para obrigar o proprietário a paralisar a obra e nem aplicou nenhuma medida punitiva. Se calhar reconheceu que não conduziu bem o processo. Desta feita, o proprietário concluiu a sua obra inclusive já está a residir na mesma.”

f) Desmotivação dos técnicos.

O eng.º Eduardo Tavares e Mário Alves reconhecem a desmotivação dos técnicos afirmando respetivamente que:

“(...) a falta de decisões nos vários processos que desencadeamos é desmotivador para mim como técnico e penso também que belisca a imagem da instituição.”

“Gera um sentimento de insatisfação, de desmotivação e de impotência ver todo o esforço levado a cabo pelos técnicos culminar na falta de decisão das chefias”.

1.1.2. Desafios internos relacionados com limitações dos colaboradores.

Seguidamente apresentam-se os desafios que dizem respeito a fatores internos relacionados com limitações dos colaboradores.

a) Fraca capacidade gestão da coordenadora do DT.

Grande parte dos desafios que o IE enfrenta, particularmente o seu DT, que executa a gestão dos processos no âmbito do DPRN, deve-se em grande medida à fraca capacidade de gestão

da coordenadora desse departamento que não tem sabido dirigir os processos. Esta é a afirmação Presidente do IE:

“(...) se o IE tivesse um Departamento Técnico orientado por uma pessoa capacidade tecnicamente, polivalente e com vasta experiência para gerir todos esses processos, estou convencido que melhorariamos nessa gestão.”

O problema da fraca capacidade de resposta da coordenadora do DT também é reconhecido pelos engenheiros que trabalham diretamente com ela.

O eng.º Mário Alves afirma que:

“Muitas vezes somos confrontados com situações que dificultam o nosso trabalho, nomeadamente documentos que ficam retidos na coordenadora, falta de despachos, deficiente relacionamento com os técnicos, falta de encontros de concertação, etc.”

O eng.º José Tavares é da opinião que:

“Há falta de uma coordenação. Eu tenho obras sob minha gestão que a coordenadora do Departamento Técnico do IE nunca sequer se dignou em saber sobre o andamento das mesmas. Se eu sentir alguma dificuldade ou acontecer algum problema eu dirijo-me diretamente ao Presidente que é um engenheiro experiente e que me tem ajudado em algumas situações mais difíceis, porque recorrendo à coordenadora não se resolve o problema, até porque em relação a obras nota-se que ela tem um fraco domínio na matéria.”

b) Necessidade de formação dos técnicos.

A Diretora Administrativa do IE explica-nos que o corpo técnico do IE é composto na sua maioria por jovens recém-formados, com poucos anos de experiência e que necessitam de alguma formação como forma de melhorar a sua capacidade no desempenho de suas tarefas.

“O IE tem apenas um engenheiro com mais de 20 anos de trabalho, os restantes são jovens recém-licenciados com uma média de 32 anos de idade e com menos de 5 anos de experiência profissional, ou seja, são técnicos ainda com pouca experiência e nenhum deles tem especialidade na área de estradas, pelo que necessitam de formações para desenvolverem melhor o seu trabalho”

O eng.º Eduardo Tavares reconhece a necessidades de formação em línguas estrangeiras, nomeadamente inglês e francês.

“Sinto necessidade de formação em língua inglesa e francesa porque trabalhamos com documentos e cadernos de encargos que tem cerca de 300 a 400 folhas nessas duas línguas e se não interpretamos bem esses documentos podemos correr o risco de cometer alguns erros na execução e acompanhamento dos contratos. Desta feita, a formação em línguas seria importante para mim e meus colegas.”

O Eng.º Pedro Silva confirma a importância da formação para o desempenho de suas atribuições.

“Sem dúvida a ausência de formações dificulta o nosso trabalho no dia-a-dia principalmente na gestão rodoviária para que possamos gerir melhor todos os processos que temos sob a nossa responsabilidade”.

1.2. Desafios Externos.

1.2.1. Desafios externos relacionados com intervenção de terceiros.

Apresenta-se a seguir os desafios que se relacionam com fatores externos, nem sempre controláveis, ligados às intervenções de terceiros.

a) Intervenções de terceiros sem licenciamento e autorização.

A maioria das intervenções de terceiros levados a cabo nas estradas nacionais não são objeto de licenciamentos e autorizações por parte do IE, e esta por sua vez não tem conseguido dar resposta a este problema porque não tem delegações nas ilhas, conforme nos explica a Diretora Administrativa do IE:

“Realmente temos constatado muitas intervenções de terceiros na zona do DPRN sem autorizações e licenciamento do IE e a instituição não tem conseguido dar resposta a este desafio porque não tem delegações nas outras ilhas. Cabo Verde tem 9 ilhas habitadas e 22 municípios e o IE está representado apenas na capital do país, cidade da Praia, ilha de Santiago. A ausência de delegações impossibilita a fiscalização e o acompanhamento de todas as situações que ocorrem na zona do DPRN de todo o território nacional. Essa falta de fiscalização e não representatividade das ilhas faz com que as pessoas iniciam as suas

construções sem prévia autorização do IE. Para além disso, o IE tem um número insuficiente de técnicos que não conseguem fiscalizar e dar respostas a todas as intervenções.”

Segundo o Administrador Executivo do IE, as intervenções de terceiros na zona do DPRN sem autorização deriva do desconhecimento da Lei.

“O que poderei dizer é que o desconhecimento da Lei devido a sua fraca divulgação e ausência de fiscalização criam essas situações de intervenções de terceiros sem autorização do IE.”

b) Incumprimento de medidas sancionatórias por parte de terceiros.

Segundo o eng.º Mário Alves, essas medidas Sancionatórias não são acatadas por terceiros.

“(…) o processo de embargo não produziu nenhum resultado porque não acataram a ordem de embargo, nem a ordem de demolição, finalizaram a obra e habitaram na casa.”

c) Fuga ao pagamento das taxas por parte de terceiros.

Algumas intervenções levadas a cabo por terceiros na zona do DPRN só deveriam ser objeto de autorização e licenciamento mediante o pagamento de uma taxa ao IE. Sucedem que algumas instituições têm fugido ao pagamento das mesmas, conforme constatou o eng.º José Tavares:

“(…) quando a empresa soube que deveria pagar uma taxa acionou o dono da obra que era a Direção Geral das infraestruturas (DGI) e o representante desta entidade contactou o Presidente do IE e pediu que autorizasse a continuidade da obra”

O Presidente do IE, reconhece que tem recebido instruções da superintendência para isentar as taxas:

“O Governo não tem colaborado para resolução deste problema porque em muitos casos fazemos a cobrança dessas taxas e é o próprio Governo a solicitar que o IE isente essas concessionárias e outros serviços do Estado dessas taxas. Tenho vários exemplos de intervenção da tutela solicitando essa isenção, e só com o pagamento de taxas por parte de alguns particulares que quiserem autorizações para alguma intervenção não conseguimos ter praticamente nenhuma receita.”

O eng.º Mário Alves acrescenta ainda que mesmo quando isentadas das taxas, as instituições têm recusado pagar os custos de fiscalização levadas a cabo pelo IE desses trabalhos que executam.

“O problema é que o Ministério de Turismo Industria e Energia (MTIE) queria isenção não apenas da taxa de ocupação do subsolo, mas também dos custos da fiscalização levada a cabo pelo IE. O IE deve fazer a fiscalização das obras levadas a cabo no DPRN para assegurar a qualidade da mesma.”

“Essa situação é negativa porque foi criado um instrumento para arrecadar alguma receita que inclusive poderia também servir para manter algumas estradas nacionais do país, mas não temos conseguido arrecadar quase nada.”

A recusa do pagamento das taxas por parte das empresas pode estar relacionada com o fato do valor ser muito elevado, tal como afirma eng.º João Cardoso:

“Ora, se considerarmos que os montantes fixados na portaria que aprova as taxas, o valor está exagerado face às condições das empresas cabo-verdianas e os valores praticados pelas câmaras municipais e assim não se consegue cobrar porque as próprias empresas não têm como pagar.”

d) Autorizações emitidas pelas câmaras municipais.

As câmaras municipais continuam a emitir licenças para intervenções na zona do DPRN mesmo sabendo que já não têm competência para fazê-lo, conforme realça a Diretora Administrativa do IE:

“Algumas câmaras municipais não concordam com essa transferência de competências para o IE, e como grande parte das pessoas e empresas não sabem se essas competências foram transferidas para o IE, continuam a dirigir-se às camaras municipais para solicitarem autorizações e licenciamentos e as câmaras têm emitido esses licenciamentos mesmo não tendo competências para tal.”

e) Fraca articulação com as câmaras municipais.

O Presidente do IE, de uma forma perentória afirma que:

“O apoio das câmaras municipais tem sido deficitário, temos recebido mais solicitações delas para pedir apoios, nomeadamente para assinaturas de contratos programas do que para ajudar o IE a resolver os problemas que ocorrem nas estradas e o IE por sua vez tem solicitado muito pouco apoio às CM.”

2. Respostas aos desafios da Entidade Central: Instituto de Estradas

2.1. Respostas aos desafios internos.

2.1.1. Respostas aos desafios relacionadas com a estrutura e organização da instituição.

Seguidamente são apresentadas pelos técnicos e dirigentes do IE as respostas aos desafios relacionados com fatores internos e que tem a ver com a estrutura e organização desta entidade.

a) Aprovação de novos estatutos.

Convindo colmatar o desafio da ausência de delegações nas outras ilhas, o Presidente do IE apresentou como resposta a elaboração dos novos estatutos do IE onde foram contempladas para além de outros aspetos a abertura de novas delegações.

“O IE tal como a sua tutela está sensibilizada em resolver a questão de abertura de delegações nas outras ilhas, para o efeito já elaboramos a proposta do diploma que revê os Estatutos do IE, onde será contemplada a abertura de delegações nas outras ilhas e uma estrutura de pessoal mais robusta como forma de dar resposta a essa falta de representatividade.”

b) Recrutamento de novos técnicos.

Como resposta ao desafio de falta de técnicos, o IE tem vindo a fazer recrutamentos pontuais de acordo com a sua disponibilidade orçamental, conforme exemplifica o eng.º Pedro Silva:

“O IE tem conseguido recrutar alguns técnicos pontualmente através de projetos de investimento no âmbito das estradas, inclusive neste momento estão em curso 3 concursos para recrutamento de um engenheiro civil, um gestor para a base de dados do IE e um jurista. Com a entrada desses técnicos vai minimizar alguns problemas.”

Da mesma forma, a Diretora Administrativa do IE declara que:

“O IE já solicitou junto a tutela e esta já concordou em fazer a transferência para o IE de alguns técnicos experientes da DGI. No entanto, está-se a aguardar pela efetivação dessa transferência. Por outro lado, prevemos no programa de atividades e na nossa proposta de orçamento de funcionamento recursos para contratação de novos técnicos. Temos conseguido fazer algum recrutamento pontual através dos programas de investimento que por vezes disponibilizam alguma verba para esse efeito.”

c) Melhoria da fiscalização do DPRN.

O IE tem encontrado algumas formas de melhorar a fiscalização do DPRN, conforme exemplificaram a Diretora Administrativa e o Presidente do IE, respetivamente:

“(...) quando o IE contrata empreiteiros ou gabinetes de fiscalização para manter e fiscalizar obras em algumas estradas nacionais, tem estabelecido nos cadernos de encargos e contratos com estas empresas, a obrigatoriedade destas, fiscalizarem a zona do DPRN nas estradas onde as obras estão a ser executadas a fim de informarem ao IE das irregularidades que possam ocorrer nesses troços e zonas envolventes, sob pena de sofrerem penalizações por incumprimento do estipulado no contrato. Com isso, a fiscalização da zona do DPRN tem melhorado consideravelmente.”

“Este ano, estamos a fazer um esforço no sentido de constituir um grupo de fiscais para fiscalizar obras nas ilhas de maiores dimensões, intervenções de terceiros bem como para fiscalizar o DPRN. Já temos disponível uma verba para esse feito e vamos fazer essas contratações. Neste momento, já contratamos para as ilhas de Boa Vista e Sal.”

d) Aprovação do novo quadro de pessoal.

Em resposta ao desafio de demora e/ou falta de decisão nos processos, o IE já elaborou um projeto de diploma para criação do seu quadro de pessoal, tal como afirma o Presidente do IE:

“Já trabalhamos um projeto de diploma que cria um quadro de pessoal até agora inexistente e aguarda-se a sua aprovação, pelo que logo que isso acontecer o IE poderá contratar técnicos suficientes que poderão ajudar a resolver o problema de morosidade e falta de decisões nos processos. A primeira medida a ser tomada será fazer o levantamento de todas as situações de licenciamentos e embargos pendentes para se poder dar uma resposta.”

Aliás, esta é também a opinião da Diretora Administrativa:

“(...) o IE já trabalhou um diploma com vista à criação de um conjunto de instrumentos legais para criação e gestão de um quadro de pessoal mínimo, que até agora não existe, capaz de dar resposta às suas necessidades, esperamos que com a aprovação desse diploma, ainda este ano, possamos ter um quadro de pessoal à altura dos desafios do IE.”

2.1.2. Respostas aos desafios relacionadas com limitações dos colaboradores.

Apresentam-se em baixo as respostas aos desafios relacionadas com fatores internos e que tem a ver com algumas limitações dos colaboradores.

a) Aprovação e publicação do quadro de pessoal.

Para colmatar o desafio da fraca capacidade de gestão da coordenadora do DT, apresenta-se como resposta a elaboração do projeto de diploma que aprova o quadro de pessoal do IE, onde foram contemplados os critérios, o perfil e as competências necessárias para ocupação de determinados cargos, de entre outros, o de coordenadores de departamentos, conforme diz o Presidente do IE:

“O problema da fraca capacidade de gestão da coordenadora do DT vai ser colmatada porque já foi trabalhado o projeto de diploma dos novos estatutos e do quadro de pessoal do IE que determina os departamentos que a instituição deve ter, que define o perfil dos coordenadores e suas habilidades para o exercício desta função bem como as competências de cada departamento e de cada técnico. Esse diploma será publicado brevemente.”

b) Formação e capacitação dos técnicos.

Para responder ao desafio da necessidade de formação dos técnicos, o IE tem proporcionado formações para os seus técnicos conforme testemunha o eng.º Mário Alves:

“Todos os técnicos do DT do IE vão iniciar brevemente mais uma formação em língua inglesa. Para além disso, temos tido oportunidade de fazer algumas deslocações ao estrangeiro para participarmos em formação e seminários junto de instituições internacionais o que é muito bom para o nosso desenvolvimento e know how.”

O eng.º Pedro Silva, realça ainda:

“(…) internamente temos recebido formação on job, o que tem permitido aos técnicos maiores capacitações e domínios em algumas ferramentas indispensáveis ao desenvolvimento das tarefas.”

2.2. Respostas aos desafios externos.

2.2.1. Respostas aos desafios relacionadas com intervenções de terceiros.

Seguidamente expõe-se as respostas os desafios relacionados com fatores externos, ligados às intervenções, apresentados pelos técnicos e dirigentes do IE.

a) Campanhas e ações de comunicação e sensibilização das pessoas.

Como forma de minimizar o desafio de intervenções de terceiros sem licenciamento e autorização prévia, o IE tem levado a cabo algumas campanhas de informação e sensibilização para consciencializar as pessoas da importância da proteção do DPRN. Conforme justifica a Diretora Administrativa do IE:

“O IE tem feito algumas campanhas de informação e sensibilização nas rádios comunitárias, televisões, tem distribuído desdobráveis informativos alertando sobre a necessidade de preservação do DPRN e divulgando as suas atribuições. Da mesma forma tem realizado workshops, seminários e tem participado em feiras. Por outro lado, instalou uma linha verde gratuita onde se presta informações aos utentes das estradas e não só, recebe denúncias dos fatos que ocorrem nas estradas e zonas envolventes.”

b) Assinatura de protocolo com a Polícia Nacional.

O eng.º Mário Alves explica-nos como o protocolo assinado com a Polícia Nacional tem minimizado incumprimento por parte de terceiros de medidas sancionatórias impostas pelo IE.

“O IE assinou um protocolo com a Polícia Nacional, o que tem ajudado no caso de incumprimento das ordens de embargos e demolições por parte de terceiros. Quando deslocamos ao terreno acompanhados da polícia para aplicar alguma medida de penalização ao infrator, estes sentem-se mais intimidados e acabam por cumprir as ordens de embargos emitidas pelo IE.”

c) Criação de mecanismos com vista ao pagamento efetivo das taxas.

Para ultrapassar o desafio da fuga ao pagamento das taxas por parte de terceiros, o IE tem trabalhado na criação de novos mecanismos, conforme frisa o João Cardoso:

“Eu penso que os valores das taxas fixados pela portaria devem ser revistos até porque o artigo 32º, nº 3 do Decreto-Lei 22/2008, de 30 de junho de 2008, que aprova o EEN refere que os montantes na Portaria que aprova as taxas são atualizados anualmente. Inclusive eu cheguei a apresentar uma proposta de revisão ao Sr. Presidente do IE.”

O eng.º João Cardoso, afirma ainda que sempre que há um pedido de isenção de taxas por parte de terceiros, o gestor deve fazer uma justificação fundamentada baseada na Lei da obrigatoriedade do pagamento das taxas.

“(…) sou da opinião de que quando as empresas insistem no não pagamento das taxas, os gestores e chefias devem ter argumentos para contrapor essa recusa mesmo com instruções contrárias vindas por parte da tutela. Se foi criada uma lei é para ser cumprida, caso contrário, há que revogá-la. Assim, da minha parte quando há resistências ao pagamento eu tenho dado pareceres fundamentados na legislação no sentido de se pagar efetivamente essas taxas sob pena da lei aprovada não produzir efeitos, e isso tem produzido resultados.”

d) Assinatura de contratos de gestão com as câmaras municipais no âmbito do DPRN.

A assinatura de contratos de gestão com as câmaras municipais no âmbito do DPRN em que estas passam a gerir algumas estradas nacionais e o seu domínio público tem ajudado a minimizar o desafio das autorizações emitidas pelas câmaras municipais, tal como realça a Diretora Administrativa do IE:

“O IE assinou um contrato de gestão com a Câmara Municipal (CM) do Sal para que esta entidade gerisse a estrada Avenida dos Hotéis na cidade de Santa Maria bem como o seu

Domínio Público. Esta medida tem permitido as câmaras fazerem a gestão e emitir licenças, autorizações em todas as intervenções de terceiros nesse domínio.”

O Presidente do IE é da opinião que:

“(…) penso que o IE deveria começar a fazer algumas transferências de competências para as câmaras municipais em determinadas estradas nacionais que atravessam o perímetro urbano, a lei já prevê essa situação e inclusive o IE já manifestou isso a algumas câmaras municipais através de ofícios e em encontros e algumas já manifestaram essa intenção.”

e) Estabelecimento de parcerias com as câmaras municipais.

Como forma de minimizar o desafio da fraca articulação com as câmaras municipais, o IE tem trabalhado no estabelecimento de parcerias com as mesmas no sentido reforçar a proteção da zona do DPRN. A Diretora Administrativa do IE afirma que:

“(…) ultimamente grande parte das câmaras municipais têm estado a apoiar o IE enviando informações e processos de pedidos de autorizações para construções e outras intervenções na zona do DPRN. Têm também enviado informações sobre as ocorrências que acontecem nas estradas nacionais nomeadamente derrocadas e quedas de materiais, estado de conservação das estradas, etc. E muitas têm intervindo fazendo manutenção e algumas obras de urgência em algumas estradas nacionais onde o IE não tem estado presente. Inclusive, já existem protocolos firmados entre o IE e algumas câmaras municipais com o objetivo de melhorar a articulação institucional. No entanto, é necessário um maior esforço do IE no sentido de alargar este tipo de ações a todas as câmaras municipais.”

Para o eng.º Eduardo Tavares, o reforço da articulação com as câmaras municipais e a sua sensibilização em ajudar a proteger a zona do DPRN é muito importante.

“(…) o IE tem promovido encontros com várias câmaras municipais do país solicitando uma articulação em tudo o que diz respeito à zona do DPRN. Temos constatado que algumas têm contribuído, enviando processos, informando de situações que ocorrem nas estradas, ou seja, tem-se registado uma melhoria na articulação entre as duas instituições.”

3. Desafios das Entidades Locais: câmaras municipais

Em relação às câmaras municipais, os dados recolhidos junto de alguns dos seus dirigentes e técnicos, revelam que estas começaram a enfrentar desafios antes e após a transferência da gestão do DPRN para o IE. Entende-se por desafios, os problemas que ocorrem no dia-a-dia e que estão relacionados a fatores internos ligados à estrutura e organização dessas entidades e limitações dos seus colaboradores bem como fatores externos, nem sempre controláveis, relacionados com intervenções de terceiros.

3.1. Desafios Internos.

3.1.1. Desafios internos relacionados com a estrutura e organização da instituição.

Os desafios na gestão do DPRN, a seguir apresentados pelos técnicos das câmaras municipais estão relacionados com fatores internos ligados a estrutura e organização destas.

a) Falta de técnicos.

Algumas câmaras municipais enfrentam o problema relacionado com o reduzido número de técnicos, como realça o eng.º José Mário Nunes, Diretor do Gabinete Técnico da CM de São Salvador do Mundo:

“Temos uma viatura própria para permitir deslocações permanentes ao terreno e quatro técnicos para fazer a fiscalização, obviamente precisamos de mais técnicos e mais viaturas para uma cobertura eficaz em todo o território municipal.”

O Sr. Fernando Correia, responsável do Departamento de Fiscalização e Obras da CM de São Lourenço dos Órgãos afirma que:

“Deparamos com algumas dificuldades, por exemplo, poucos técnicos para acompanhar todo o trabalho que o gabinete de fiscalização faz.”

b) Emissão de autorizações sem cumprimento de requisitos.

O eng.º José Mário Nunes, Diretor do Gabinete Técnico da CM de São Salvador do Mundo refere que muitas autorizações e licenciamentos emitidos pelas câmaras municipais não cumprem os requisitos.

“A obra ficava numa encosta e o proprietário tinha escavado o limite traseiro superior, situação que colocou em perigo de desabamento uma outra habitação. Assim, para salvaguardar a segurança desta, acabamos por autorizar a construção de um murro na parte traseira da obra e como o perigo manteve-se acabamos por autorizar a construção de toda a obra.”

Outro motivo que está na origem das autorizações e licenciamentos sem o cumprimento de requisitos necessários, é a pressão exercida sobre os presidentes das câmaras municipais por parte dos proprietários, no sentido da emissão de licenças para suas obras, mesmo sem que estas cumprem os requisitos do Plano Diretor Municipal (PDM), conforme afirmam o topógrafo Silvino Vaz e o Sr. Fernando Correia, responsável do Departamento de Fiscalização e Obras da CM de São Lourenço dos Órgãos:

“O proprietário e outras pessoas amigas vieram falar com o Presidente e este acabou por autorizar a construção mesmo não obedecendo todos os critérios. A distância em relação à estrada ficou reduzida porque a construção estava implantada praticamente na estrada, mas não obedeceu totalmente o limite em vigor.”

“Lembro-me de um caso de um proprietário que queria instalar uma unidade de produção de aguardente numa zona em que o PDM da CM proibia por ser zona florestal. O gabinete de Fiscalização emitiu um parecer negativo baseado em fundamentos técnicos e no PDM em vigor e enviou-o ao presidente para decisão. Entretanto, o proprietário veio falar com o Presidente, alegando que o projeto era bom para a comunidade porque gerava alguns postos de trabalho e o Presidente acabou por autorizar mesmo com um parecer negativo do gabinete da fiscalização.”

c) Não aplicação efetiva de medidas de penalização dos infratores.

Quando os infratores não obedecem às medidas de penalização impostas pelas câmaras municipais, estas ultimas, por falta de coragem, não acionam mecanismos que obriguem as pessoas a cumprir com essas medidas. O eng.º José Mário Nunes, Diretor do Gabinete Técnico da CM de São Salvador do Mundo, tem a seguinte opinião:

“Penso que a CM não aciona medidas para obrigar os infratores a pagar as multas por falta de coragem do próprio Presidente. Como eles são eleitos por mandatos, não gostam de tomar medidas impopulares principalmente num município pequeno onde todo o mundo se conhece. E isso acaba por dificultar na gestão de outras obras que fiscalizamos.”

Outro motivo que está na origem dessa situação é o fato das câmaras municipais pautarem por uma política de proximidade com a população e optarem primeiramente pela via da negociação com os infratores, como afirma o eng.º Domingos Cardoso, Diretor do Gabinete Técnico da CM de São Lourenço dos Órgãos:

“Não aplicamos a contraordenação mesmo não tendo a senhora respeitado as diretrizes da CM. Até este momento, não temos casos de aplicação de contraordenação, temos primado mais pela negociação para que as pessoas não fiquem prejudicadas.”

O Vereador da área de urbanismo da CM do Paúl refere que:

“O município do Paúl é pequeno e com alguma pobreza. Então muitas vezes ponderamos bastante se devemos ou não aplicar a contraordenação e optamos pela via da negociação muito embora exigimos sempre o cumprimento do pagamento da taxa para emissão da licença.”

d) Assunção dos custos provocados por terceiros.

Muitas vezes, as infrações cometidas por pessoas têm a ver com construções que podem colocar em risco a segurança de pessoas. Nestes casos, as câmaras municipais sentem-se na obrigação de repor a segurança mesmo que para isso tenham que assumir alguns custos com novas obras. Esta é a afirmação do eng.º José Mário Nunes, Diretor do Gabinete Técnico da CM de São Salvador do Mundo.

“(...) o proprietário não obedeceu a ordem de demolição da sua obra e a CM teve que acionar os seus próprios meios e máquinas para proceder a essa demolição e assumiu esses custos apesar da Lei dizer que os custos devem ficar por conta do infrator.”

e) Desmotivação dos técnicos.

O eng.º José Mário Nunes, Diretor do gabinete Técnico da CM de São Salvador do Mundo, refere que:

“Essa situação do gabinete fazer todo o trabalho de gestão e acompanhamento, de fiscalização e instrução dos processos e no final não se ter uma decisão do Presidente, levando a impunidade acaba por desmotivar o nosso trabalho.”

Mesmo tendo as chefias a consciência de que não acionando medidas contra os infratores gera desmotivação nos técnicos, não fazem nada para mudar essa situação porque não querem gerar descontentamento nas pessoas, afirma o topógrafo Silvino Vaz, chefe do Gabinete de Fiscalização da CM de São Salvador do Mundo:

“Eu penso que as chefias têm consciência que quando não tomam medidas para punir os infratores causa desmotivação dos seus técnicos porque várias vezes já tivemos encontros onde expomos essa situação, mas é complicado para eles porque eles tomam posse hoje e estão a pensar no próximo mandato. Pelo que não querem tomar decisões que causem descontentamento das pessoas.”

3.1.2. Desafios internos relacionados com limitações dos colaboradores.

Apresentam-se a seguir os desafios relacionados com fatores internos que tem a ver com algumas limitações dos colaboradores.

a) Necessidade de Formação dos técnicos.

O eng.º José Mário Nunes, Diretor do Gabinete Técnico da CM de São Salvador do Mundo é da opinião que os técnicos das camaras municipais necessitam de formação em algumas áreas para melhorarem a sua competência e o seu desempenho na gestão dos processos que têm sob suas responsabilidades.

“Sim noto necessidade de formação dos técnicos, principalmente de alguns fiscais que acompanham as obras, para poderem fazer uma melhor fiscalização e acompanhamento de construções clandestinas, mas também de obras de saneamento e outros. Necessitamos de formação em direito urbanístico para ajudar a acompanhar os processos, conhecer as normas e saber agir perante um processo de construção, o funcionamento dos procedimentos (...)”

O eng.º Ivanísio, Vereador da área de urbanismo da Câmara Municipal do Paúl, afirma que:

“Nós passamos todos os dias por desafios pelo que convém que tenhamos técnicos habilitados para dar resposta aos mesmos. Temos necessidades de formação na interpretação de novas legislações para que possamos estar aptos a responder a novas solicitações.”

3.2. Desafios Externos relacionados com intervenções de terceiros.

3.2.1. Período que antecede a transferência do DPRN para o IE.

A seguir apresentam-se os desafios ligados aos fatores externos e que tem a ver com intervenções de terceiros referente ao período que antecedeu a transferência da gestão do DPRN para o IE e que foram elencados pelos técnicos das câmaras municipais.

a) Intervenções de terceiros sem licenciamento e autorização da CM.

Grande parte das intervenções de terceiros levados a cabo na zona de DPRN não são inicialmente objeto de autorização e licenciamento por parte das câmaras municipais, ou seja, os particulares iniciaram as suas obras sem antes solicitarem autorização às camaras municipais, conforme afirma o topógrafo Silvino Vaz, chefe do Gabinete de Fiscalização da CM de São Salvador do Mundo:

“As pessoas pensam que se iniciarem a construção mesmo sem autorização, a CM não terá coragem de mandar embargar por causa da política de proximidade que esta mantém com a população e, por isso iniciam as obras mesmo sem autorização.”

O eng.º Ivanísio, Vereador da área de urbanismo da CM do Paúl refere que há situações em que os proprietários pedem autorização para um determinado trabalho e quando esta é concedida aproveitam para fazer novos trabalhos não autorizados.

“(…) quando damos autorizações para determinadas obras, muitas vezes as pessoas aproveitam-se da situação para fazer outras obras não autorizadas. O pedido de autorização foi claro e a autorização também, mas resolverem derrubar o murro de proteção numa altura em que os fiscais não estavam lá, o que mostra a má-fé do proprietário. Essa situação acontece porque o município do Paúl é pequeno e há escassez de terreno, que pertencem na sua maioria aos privados, e os titulares desses terrenos pensam que podem construir como bem entenderem sem ter em consideração algumas imposições da lei.”

Conforme afirma o eng.º Domingos Cardoso, Diretor do Gabinete Técnico da CM de São Lourenço dos Órgãos, um dos grandes problemas com intervenções de terceiros é convencer os proprietários a respeitarem as regras e a Lei.

“Devo referir que um dos grandes problemas que existe, mesmo antes da criação do município é que as pessoas aqui não estavam habituadas com as regras e com a criação do município tiveram que começar a adaptar-se. Por isso, o grande problema que enfrentamos relacionado com as intervenções de terceiros é convencer essas pessoas de que existem regras e que devem ser cumpridas sob pena de serem punidas.”

b) Incumprimento das medidas sancionatórias impostas pela CM

As câmaras municipais têm acionado medidas sancionatórias contra infratores, mas muitas vezes elas não são acatadas, segundo opinião do eng.º José Mário Nunes, Diretor do Gabinete técnico da CM de São Salvador do Mundo:

“(...) deslocamos ao terreno, embargamos a obra e enviamos posteriormente ao Presidente da CM um parecer para demolição e, este autorizou. Só que o proprietário não obedeceu a ordem de demolição e a CM teve que acionar os seus meios e máquinas para proceder a essa demolição.”

O Sr. Fernando Correia, responsável do Departamento de Fiscalização e Obras da CM de São Lourenço dos Órgãos, refere que:

“Tive um caso de uma senhora que fez um canteiro mesmo ao pé da estrada para colocar flores. A CM quando detetou a situação embargou a obra e emitiu uma ordem de demolição para repor o terreno na situação anterior, mas a senhora não acatou a ordem de demolição e a construção continua lá.”

c) Fuga ao pagamento das taxas e multas por parte de terceiros.

As intervenções efetuadas sem autorização e licenciamento perto das estradas, são por vezes objeto de sanções e contraordenações. No entanto, as pessoas resistem em pagar as multas, conforme exemplificou o topógrafo Silvino Vaz, chefe do Gabinete de Fiscalização da CM de São Salvador do Mundo:

“(...) a obra foi embargada e aplicada uma contraordenação por a ter sido iniciada sem autorização da CM. O proprietário tinha um prazo de 10 dias para pagar a multa, mas não pagou.”

O eng.º Domingos Cardoso, Diretor do Gabinete Técnico da CM de São Lourenço dos Órgãos, afirma que:

“O fato é que, mesmo estando a obra embargada, a proprietária começou os trabalhos num domingo e a vizinha voltou a entrar em contato com a CM comunicando da ocorrência e inclusive chamou a polícia. Então aplicamos uma multa à senhora no valor de 50.000\$00. Ela veio cá e disse que não pode pagar essa multa.”

A fuga ao pagamento também acontece em relação às taxas cobradas pelos serviços prestados pelas câmaras municipais. Há, no entanto, situações em que as pessoas recusam a pagá-las por falta de condições financeiras, conforme afirma o eng.º José Mário Nunes, Diretor do Gabinete Técnico da CM de São Salvador do Mundo:

“Também temos casos de pessoas com poucas condições financeiras, e aí aconselhamos a fazerem uma exposição ao Presidente da CM solicitando a isenção da taxa. Nestes casos não cobramos e deixamos de arrecadar alguma receita, mas também temos que ver o outro papel que a CM tem de cariz social onde deve também ajudar e apoiar os seus municípios principalmente os mais carenciados.”

3.2.2. Período que sucede a transferência do DPRN para o IE.

A seguir apresentam-se os desafios ligados aos fatores externos e que tem a ver com intervenções de terceiros referente ao período que sucedeu a transferência da gestão do DPRN para o IE e que foram elencados pelos Presidentes das câmaras municipais.

a) Esvaziamento das competências da CM.

Com a aprovação do Decreto-lei n.º 22/2008 de 30 de junho, as competências para emissão de licenças, autorização e embargo de obras bem como de cobrança de taxas e aplicação de contraordenações na zona do DPRN passou a ser da responsabilidade do IE. Essa transferência de competências veio a esvaziar as competências das camaras municipais e todas essas matérias, conforme afirma o Dr. José Pedro Soares, Presidente da CM de Tarrafal:

“(…) numa altura em no país se fala bastante de descentralização questiona-se se essa transferência não veio a esvaziar de certa forma as competências e atribuições dos municípios no que diz respeito ao DPRN.”

A opinião do Dr. Alcides Pina, Vereador da CM de Ribeira Grande de Santiago, é que:

“Se há uns anos atrás tínhamos as câmaras municipais com algum poder de intervenção na hora e em tempo útil para resolver os problemas pontuais ou emergentes decorrentes de cometimento de infrações por parte de empresas e particulares nas vias rodoviárias nacionais dentro dos municípios, hoje houve um esvaziamento dessas competências.”

b) Impossibilidade de arrecadação de algumas receitas por parte a CM.

A transferência de competências da zona do DPRN para o IE trouxe prejuízos para as câmaras municipais porque deixaram de arrecadar algumas receitas decorrentes da gestão dessa zona, afirma o Dr. António Aleixo, Presidente da CM do Paúl:

“Em termos económicos a transferência de competências para o IE trouxe certos prejuízos para minha câmara porque deixamos de arrecadar algumas receitas de taxas cobradas na zona do DPRN.”

O Dr. José Pedro Soares, Presidente da CM de Tarrafal, refere que:

“As receitas que arrecadávamos no âmbito do DPRN eram bastante significativas porque como sabe os municípios enfrentam problemas financeiros e têm muitas despesas comparadas com às receitas, pelo que qualquer receita que deixa de ser arrecadado causa um impacto negativo na contabilidade.”

O Dr. Alcides Pina, Vereador da CM de Ribeira Grande de Santiago, afirma que:

“Temos constatado empresas a fazerem obras sem pagarem o IE as devidas taxas e este não tem acionado mecanismos para essa cobrança que tanta falta faz ao município e que deixamos de cobrar porque tiraram-nos essa competência.”

c) Fraca articulação do IE com as câmaras municipais.

Com a transferência da competência do DPRN para o IE, o poder das câmaras municipais ficou fragilizado junto a terceiros e segundo afirma o Dr. João Baptista Pereira, Presidente da CM de São Salvador do Mundo, o IE contribui para que essa situação ocorra:

“Por exemplo, tive uma situação em que um indivíduo estava a construir dentro da servidão rodoviária sem licença, eu mandei parar a obra justificando que ele não pode construir sem licença. Essa pessoa efetivamente parou a obra e eu informei o IE do sucedido. Os seus técnicos vieram aqui e autorizaram a obra, apesar de estar dentro da servidão rodoviária, o que deixou muito mal a CM porque sentimo-nos desautorizados perante os terceiros. Fizemos um trabalho no sentido de sensibilizar a pessoa a não construir nessa zona e por fim o IE autorizou a obra. Essa situação acaba por induzir as pessoas a prevaricarem, e a não mais acatar as diretrizes da CM, se fossemos envolvidos no processo seríamos um intermediário entre essas pessoas e o IE.”

Essa fraca articulação do IE com as câmaras municipais tem dificultado o auxílio que as estas últimas prestam àquela instituição, diz o Dr. Alcides Pina, Vereador da CM de Ribeira Grande de Santiago:

“(...) as vezes detetamos empresas a fazerem intervenções sem placa de identificação que nos possa ajudar a identificar se a mesma foi ou não autorizada e por vezes pensamos que se calhar foi com a devida autorização do IE. Como são situações que não estão dentro das nossas competências e como não existe essa articulação acaba sempre por existir essa lacuna em termos de auxílio para alguma irregularidade que detetamos nas estradas dentro do município.”

d) Assunção pela CM de alguns custos de intervenção da responsabilidade do IE.

As câmaras municipais têm intervindo muitas vezes nas estradas nacionais devido à demora e falta de resposta do IE. Nesses casos, têm assumido os custos dessas intervenções que são da responsabilidade do IE. Essa afirmação é do Eng.º Orlando Delgado, Presidente da CM de Ribeira Grande de Santo Antão:

“ No município de Ribeira Grande nós temos cerca de 10 ou 11 estradas nacionais mas onde há intervenção efetiva do IE a nível de manutenção são apenas em 3 dessas estradas, ou seja, todo o resto está descoberto e são precisamente as estradas com mais dificuldades, nomeadamente, as nos leitos das ribeiras, a que vai a Chã de Pedras, Caibros, Lagoa, Pinhão, e a CM se sente obrigada a intervir nestas estradas para que a população não saia prejudicada, e nesses casos assume os custos com essas intervenções.”

O Dr. José Pedro Soares, Presidente da CM de Tarrafal, deu o seguinte exemplo:

“No ano passado, aquando da queda das últimas chuvas algumas estradas nacionais dentro dos municípios ficaram totalmente bloqueadas com queda de materiais das encostas das montanhas e enxurradas para dentro da estrada e contatado, o IE demorou muito tempo a intervir e nós acabamos por fazê-lo desbloqueando a estrada. Temos meios técnicos, materiais e humanos para dar uma resposta logo, não só em relação aos problemas das estradas, mas também em todos os outros processos. Temos instalações aqui no município com vários departamentos, um corpo técnico capacitado e equipamentos no terreno e, lembre-se que quem fazia a gestão de todas essas situações eram as câmaras municipais e já temos experiência nessas matérias. Por outro lado, nós também não queremos que os nossos munícipes fiquem prejudicados e acabamos por intervir resolvendo os problemas.”

Na opinião o Dr. Alcides Pina, Vereador da CM de Ribeira Grande de Santiago, a sua câmara tem assumido custos com intervenções que deveriam ser assumidas pelo IE:

“(...) deparamos aqui no nosso município com a existência de várias estradas nacionais que não têm e nunca tiveram nenhuma intervenção do IE, e a CM porque está próximo das populações e como tem recebido sistematicamente queixas por parte destas, sobretudo, de proprietários de camiões e de transportes coletivos de passageiros que utilizam estas estradas todos os dias, sente-se obrigada a intervir para melhorar as condições de circulação nessas estradas nacionais. Eu pergunto se nós temos estado a fazer intervenções com poucos recursos que dispomos, sem nenhuma garantia por parte do IE ou do Governo de sermos reembolsados posteriormente dos valores que gastamos anualmente na manutenção dessas estradas, é chagada a altura de o Governo refletir sobre estes aspetos”

e) Deficiente comunicação do IE junto as pessoas.

O IE não fez uma boa socialização junto às pessoas das suas novas competências. Como consequência, quando ocorrem problemas na zona de DPRN, estas responsabilizam as câmaras municipais pela falta de respostas uma vez que não sabem se são competências do IE. Afirmção do Dr. José Pedro Soares, Presidente da CM de Tarrafal:

“A maioria das pessoas não sabe que quem tem competência na gestão da zona do DPRN é o IE e acabam por criticar a CM quando não vêm resolvidos os problemas que surgem nessa zona.”

Na opinião do eng.º Orlando Delgado, Presidente da CM de Ribeira Grande de Santo Antão:

“(...) a CM é a autoridade local, sente-se pressionada pelos condutores e utentes que reclamam do estado degradado das estradas por desconhecerem que essas competências estão no IE e com isso acabamos por nos sentirmos pressionados a intervir nessas estradas.”

f) Aumento de construções sem autorizações na zona do DPRN.

A ausência de delegações do IE nos municípios e a sua fraca fiscalização têm contribuído para o aumento das construções clandestinas na zona do DPRN. Essa situação apesar de ser da responsabilidade do IE apresenta-se como um desafio para as câmaras municipais, pois sendo esta a autoridade local vê-se confrontada com a proliferação de construções clandestinas sem poder intervir. Por outro lado, o aumento das construções acaba por comprometer o futuro do DPRN. Esta é a opinião do Dr. José Pedro Soares, Presidente da CM de Tarrafal:

“O IE está na cidade da Praia e imagine um terceiro no concelho do Tarrafal que precisa fazer algum trabalho no seu terreno, ter de percorrer 74 km de ida e 74 km de regresso, pagar transporte e outros custos só para solicitar uma autorização ao IE e esperar até que o IE conceda esta autorização. Por isso muitas pessoas optam por iniciar a sua construção mesmo sem autorização o que tem contribuído para o aumento de intervenções sem autorizações na zona do DPRN.”

“Todo o investimento que se fez na construção de novas estradas foi muito bom porque veio a dar uma nova dinâmica à economia das regiões, melhores condições sociais e outra imagem em termos paisagísticos. Mas porque o IE está na cidade da Praia e não tem delegações nem representações nos conselhos, a sua fiscalização peca por ser tardia o que compromete seriamente o futuro do DPRN.”

Para o Dr. Alcides Pina, Vereador da CM de Ribeira Grande de Santiago, a falta de representatividade do IE nos municípios e poucos recursos humanos disponíveis têm dificultado a sua intervenção.

“O IE não tem dado resposta a intervenções de terceiros na zona de DPRN e o consequente aumento de construções sem autorizações, bem como resposta aos outros processos sob sua responsabilidade porque não está nos municípios e próximo das populações, não tem

capacidade institucional nem recursos humanos suficientes para estar diariamente no terreno e em todas as ilhas de Cabo Verde para dar cobertura a estas situações.”

4. Respostas aos desafios das Entidades Locais: câmaras municipais

4.1. Respostas aos desafios internos.

4.1.1. Respostas aos desafios internos relacionados com a estrutura e organização da instituição.

As respostas aos desafios na gestão do DPRN, a seguir apresentados pelos técnicos das câmaras municipais estão relacionados com fatores internos ligados a estrutura e organização destas.

a) Contratação de técnicos.

Para minimizar o desafio de falta de técnicos, as câmaras municipais têm feito algumas contratações pontuais. Afirmação do Sr. Fernando Correia, responsável do Departamento de Fiscalização e Obras:

“(…) a CM tem promovido algumas contratações de acordo com o orçamento aprovado para cada ano, o que ajuda a colmatar em certa medida o problema de falta de técnicos.”

4.1.2. Respostas aos desafios internos relacionados com limitações dos colaboradores.

As respostas aos desafios na gestão do DPRN, a seguir apresentados pelos técnicos das câmaras municipais estão relacionados com fatores internos ligados a limitações dos colaboradores.

a) Formação dos técnicos.

Para fazer face ao desafio de necessidade de formação dos técnicos, as câmaras municipais têm promovido ações de formação dirigida aos seus técnicos, como forma de capacitá-los no desenvolvimento das suas atribuições, segundo afirmação do eng.º José Mário Nunes, Diretor do Gabinete Técnico da CM Municipal de São Salvador do Mundo:

“A última formação que os técnicos tiveram foi promovida pela Associação Nacional dos Municípios de Cabo Verde em articulação com a CM. Essa formação reuniu todos os técnicos de várias câmaras municipais do país e que teve o patrocínio do Ministério do Ambiente.”

O eng.º Domingos Cardoso, Diretor do Gabinete Técnico da CM de São Lourenço dos Órgãos, afirma que:

“A CM tem no seu orçamento uma quantia reservada a formações.”

O Sr. Fernando Correia, responsável do Departamento de Fiscalização da CM de São Lourenço dos Órgãos realça que:

“Temos participado também em workshops e conferências ocasiões para tomarmos conhecimentos de temas importantes que ajudam no desenvolvimento do nosso trabalho.”

4.2. Respostas aos desafios externos relacionados com intervenções de terceiros.

4.2.1. Período que antecede a transferência do DPRN para o IE.

A seguir apresentam-se as respostas aos desafios elencados pelos técnicos das câmaras municipais, ligados aos fatores externos e que tem a ver com intervenções de terceiros referente ao período que antecedeu a transferência da gestão do DPRN para o IE.

a) Ações de Comunicação, informação e sensibilização das pessoas.

Para solucionar o desafio de intervenções de terceiros sem licenciamento e autorização da CM, esta tem levado a cabo ações de comunicação, disponibilizado de informações e sensibilizando as pessoas sobre a importância do cumprimento das leis e normas, pois desse cumprimento resulta um melhor ordenamento do espaço rural e urbano e consequente melhoria da qualidade de vida das pessoas, afirma o eng.º José Mário Nunes, Diretor do Gabinete Técnico da CM de São Salvador do Mundo:

“A CM tem informado as pessoas do risco que elas correm quando constroem perto das estradas, da necessidade de obterem um licenciamento da CM antes do início das obras sob pena de verem embargada as suas obras e lhes serem aplicadas multas. Fazemos essa comunicação não só aqui na CM como no terreno através dos nossos fiscais.”

b) Apoio da Polícia Nacional.

Para responder ao desafio do incumprimento das medidas sancionatórias impostas pela CM, estas têm tido o apoio da Polícia Nacional que de entre outros aspetos tem acompanhado a equipa da CM ao terreno no momento da execução dessas medidas, afirma o topógrafo Silvino de Melo Vaz, chefe do Gabinete de Fiscalização da CM de São Salvador do Mundo:

“Uma das medidas que acionamos quando queremos que no terreno as pessoas cumprem as ordens de embargo ou demolições é chamar a polícia no momento em que as decretamos. Com a polícia presente os prevaricadores sentem-se intimidados e acabam por cumprir a ordem.”

4.2.2. Período que sucede a transferência do DPRN para o IE.

A seguir apresentam-se as respostas aos desafios elencados pelos Presidentes das câmaras municipais e que estão ligados aos fatores externos, que tem a ver com intervenções de terceiros, referente ao período que sucedeu a transferência da gestão do DPRN para o IE.

a) Gestão das estradas nacionais no perímetro urbano.

Para resolver o desafio do esvaziamento das competências das CM e impossibilidade de arrecadar receitas, o eng.º Orlando Delgado, Presidente da CM de Ribeira Grande de Santo Antão, defende afincadamente que:

“Até agora a minha CM continua a licenciar construções porque pensamos que quem tem que licenciar a obra no perímetro urbano é o município, nós é que estamos no terreno e não o IE que está na cidade da Praia, por isso não abdicamos disso e continuamos a emitir essas autorizações, licenciamentos, cobranças de taxas, etc., de pedidos que recebemos dos munícipes (...)”

“O IE só faz manutenção em apenas 3 estradas do meu município e o resto é a CM que intervêm com os seus próprios recursos mesmo sendo estradas nacionais. Quando uma empresa no local quiser abrir uma vala numa dessas estradas não vai pedir autorização ao IE na Praia, vêm à CM que licencia e cobra as respetivas taxas. E fazemos isso porque durante todo o ano somos nós que intervimos nessas estradas fazendo a manutenção corrente, reparações, ou seja, no fundo fazemos a gestão.”

b) Estabelecimento de parcerias com o IE.

As câmaras municipais têm promovido parcerias com o IE traduzido na prestação de informações, envio de processos de licenciamentos, etc., conforme menciona o Presidente da CM de Ribeira Grande de Santo Antão, Dr. Orlando Delgado:

“A minha CM tem feito algum esforço no sentido de melhorar a articulação com o IE. Nós temos tentado auxiliar naquilo que podemos, enviamos informações sobre o estado das estradas que carecem de intervenções, propostas para intervenções, prestamos alguma informação aos utentes e utilizadores das estradas sobre as competências de cada uma das instituições, etc. Muitas vezes, sobretudo no passado, esse diálogo não era feito, mas, sobretudo agora tem havido uma colaboração, pedido de informação, avaliação de determinados projetos, etc., o que demonstra alguma parceria entre as duas instituições.”

As câmaras municipais têm também ajudado o IE na gestão da rede rodoviária. Essa situação acontece principalmente quando elas apoiam o IE intervindo nas situações de urgência, refere o Dr. José Pedro Soares, Presidente da CM do Tarrafal de Santiago:

“A CM tem auxiliado o IE e melhorado a articulação. Veja por exemplo na época das chuvas, a minha câmara sai no terreno com a sua equipa juntamente com a equipa da proteção civil para vistoriar todas as estradas e as zonas envolventes e fazemos um levantamento de troços e redes de estradas que com as chuvas correm o risco de obstrução devido a queda de matérias das encostas e depois remetemos esses dados para o IE com informações sempre de forma empírica das prioridades em termos de intervenção.”

c) Assinatura de contratos programa entre IE e CM.

Como forma de minimizar o desafio relacionado com a assunção de alguns custos de intervenção da responsabilidade do IE, tem-se materializado contratos programas entre as duas instituições onde o IE disponibiliza uma verba para as CM fazerem a manutenção das estradas nacionais no perímetro urbano, conforme afirma o seu Presidente da CM de Tarrafal, José Pedro Soares:

“Muitas vezes fazemos o levantamento de situações mais críticas e enviamos propostas ao IE com vista a assinaturas de contratos programas. Desta forma o IE disponibiliza-nos uma verba e nós efetuamos os trabalhos e depois apresentamos os justificativos.”

O Dr. João Baptista Pereira, Presidente da CM de São Salvador do Mundo, refere que:

“A CM tem feito levantamento de situações de emergência e enviado propostas ao IE no sentido de assinatura de contratos programas. E, efetivamente o IE tem assinado alguns contratos programas connosco onde disponibilizam-nos verbas para realizarmos alguns trabalhos.”

d) Ações de Comunicação e informação junto as pessoas.

As câmaras municipais têm feito algumas ações de comunicação e informação transmitindo às pessoas quais as competências de cada uma das entidades, como forma de elucidá-las, afirma o eng.º Orlando Delgado, Presidente da CM de Ribeira Grande de Santo Antão:

“A CM tem feito alguma comunicação informando as pessoas sobre a importância da preservação do DPRN e as responsabilidades do IE nessa matéria. Quando fazemos visitas ao terreno ou quando as pessoas dirigem-se às câmaras municipais e colocam questões e problemas relacionados com o DPRN, nós prestamos alguma informação nesse sentido como forma de esclarecê-los.”

e) Fiscalização do DPRN e envio das ocorrências ao IE.

O aumento das construções sem autorizações na zona do DPRN, têm sido minimizados com alguma fiscalização das câmaras municipais, afirma o Dr. António Aleixo, Presidente da CM do Paúl:

“Quando a CM deteta situações de intervenções de terceiros na zona do DPRN sem autorização comunica ao IE para que este possa intervir. Como estamos no terreno os nossos fiscais conseguem detetar essas situações com alguma rapidez.”

O Dr. João Baptista Pereira, Presidente da CM de São Salvador do Mundo, refere que:

“Nas situações de intervenções de terceiros, nós temos feito alguma fiscalização e quando detetamos situações de obras sem autorizações nós comunicamos o IE. Inclusive já houve casos em que notificamos o proprietário para parar a obra e ele obedeceu o que mostra efetivamente que podemos fazer esse trabalho em concertação com o IE visto que estamos no terreno e detetamos situações de irregularidade com maior rapidez e comunicamos ao IE em tempo útil para poderem intervir.”

V. Discussão

Partindo dos dados resultantes de entrevistas dos incidentes críticos aplicado a este estudo, foi possível identificar um conjunto de desafios enfrentados pelas entidades locais e centrais na decorrência da transferência de competências das primeiras para as segundas entidades, ou seja, no processo de centralização de competências em detrimento da descentralização, bem como os seus desafios.

1. Desafios de Entidades Centrais

Da análise efetuada, foi possível perceber que com a transferência das competências das entidades locais para entidades centrais, estas últimas ganham autoridade pelo que passam a ter obrigação de resolver as questões nas matérias transferidas. No entanto, o que se constata é que começam a enfrentar alguns desafios advenientes destas novas atribuições.

1.1. Deficiência na execução das novas competências adquiridas.

Quando as entidades centrais recebem novas tarefas resultantes das novas competências, e não estando devidamente dotadas de recursos financeiros, técnicos e meios logísticos para responderem às demandas, não conseguem executá-las na plenitude e em tempo útil.

1.2. Deficiente comunicação junto as pessoas.

A transferência de competências muitas vezes não é seguida de uma eficiente campanha de comunicação, informação e sensibilização dirigido às pessoas. O desconhecimento por parte do público dessas medidas, onde estão centralizadas e os motivos que estão na sua origem, provoca más interpretações e constrangimentos, com consequências negativas em matéria de desempenho por parte das entidades centrais.

1.3. Número reduzido de técnicos e com pouca experiência.

As tarefas transferidas para entidades centrais requerem destas uma capacidade técnica adequada ou a adequação do seu quadro técnico. O que se tem verificado é que com a transferência de novas competências, as entidades centrais são confrontadas com novos desafios, pois muitas vezes ou têm um número reduzido de técnicos ou têm técnicos, mas com

pouca experiência nas competências transferidas e consequentemente com fraca capacidade de resposta.

1.4. Fraca articulação com as entidades locais.

A fraca articulação com as entidades locais tem sido um desafio e é traduzido muitas vezes na subtração da informação ou mesmo ignorando as entidades locais em matérias de interesse para ambas as entidades.

2. Práticas levadas a cabo pelas entidades centrais para fazer face aos desafios

As práticas levadas a cabo pelas entidades centrais para fazer face aos desafios enfrentados no dia-a-dia passam essencialmente por desenvolver instrumentos que ajudam no desenvolvimento das novas tarefas, campanhas de informação e sensibilização junto as pessoas, contratação pontual de técnicos e sua capacitação bem como estabelecimento de parcerias com entidades locais.

2.1. Criação de instrumentos que ajudam no desenvolvimento das novas tarefas.

Com o objetivo de minorizar o desafio da deficiente execução das novas tarefas adquiridas, as entidades centrais procuram criar e desenvolver alguns instrumentos que possam ajudar no desenvolvimento das novas tarefas adquiridas.

2.2. Campanhas de informação e sensibilização junto às pessoas.

Convindo colmatar a sua deficiente comunicação junto às pessoas, as entidades centrais têm levado a cabo a realização de algumas campanhas de comunicação, informação e esclarecimento sobre as novas medidas, seus objetivos, sua importância e suas implicações tanto para as entidades como para o público em geral.

2.3. Contratação pontual de técnicos e promoção de formações aos mesmos.

Para minimizar o desafio do número reduzido de técnicos e com pouca experiência, as entidades centrais têm contratado técnicos de forma pontual e promovidas ações de formações e capacitação para o desempenho das suas funções.

2.4. Estabelecimento de parcerias com as entidades locais.

Para diminuir o desafio da sua fraca articulação com as entidades locais, as entidades centrais têm procurado estabelecer parcerias com entidades locais através de troca de informações, assinatura de protocolos de colaboração, etc.

Resume-se os desafios enfrentados e as práticas levadas a cabo pelas entidades centrais da seguinte forma:

Quadro 1

Resumo de desafios e práticas da entidade central

Desafios Práticas	Deficiência na execução de novas tarefas adquiridas	Deficiente comunicação junto as pessoas	Número reduzido de técnicos e com pouca experiência	Fraca articulação com as entidades locais
Criação de instrumentos que ajudam no cumprimento das novas competências	“...para o efeito já elaborou a proposta de diploma que revê os Estatutos do IE, onde será contemplada a abertura de delegações em outras ilhas e uma estrutura de pessoal mais robusta...” Afirmação do Presidente do IE			
Campanhas de informação e sensibilização junto à população		“O IE tem feito algumas campanhas de informação e sensibilização nas rádios comunitárias, televisões, tem distribuído panfletos informativos alertando sobre a necessidade de preservação do DPRN e divulgando as suas atribuições.” Afirmação da Diretora Administrativa do IE		
Contratação pontual de técnicos Promoção de formações aos mesmos			“O IE tem conseguido recrutar alguns técnicos pontualmente através de projetos de investimento no âmbito das estradas, inclusive neste momento estão em curso 3 concursos para recrutamento de um engenheiro civil, um gestor para a base de dados do IE e um jurista. Com a entrada desses técnicos vai minimizar alguns problemas.”. Afirmação do eng.º Pedro Silva	
Estabelecimento de parcerias com as entidades locais				“...o IE tem promovido encontros com várias camaras municipais do país solicitando uma articulação em tudo o que diz respeito à zona do DPRN. Temos constatado que algumas têm contribuído, enviando processos, informando de situações que ocorrem nas estradas, ou seja, tem-se registado uma melhoria na articulação entre as duas instituições.” Afirmação do eng.º José Eduardo Tavares

3. Desafios das Entidades Locais

Os desafios enfrentados pelas entidades locais no dia-a-dia têm a ver essencialmente com a pressão exercidas pelas pessoas para que as competências permaneçam nas entidades locais, a deficiente assunção das novas tarefas por parte da entidade central, a deficiente comunicação das entidades centrais junto as pessoas e a fraca articulação das mesmas.

3.1. Pressão das pessoas para que as competências permaneçam nas entidades locais.

Com a centralização das competências que anteriormente estavam sob gestão das entidades locais, verifica-se uma certa pressão por parte das pessoas para que as entidades locais mantenham essas competências. Essa situação acontece, por um lado, porque as pessoas já estavam habituadas a tratar e dialogar com as entidades locais e, por outro, tratando-se de um país arquipelágico, e não tendo muitas vezes as entidades centrais estruturas ou representações no local, próximas das populações, torna-se mais complicado o contato e o relacionamento com este.

3.2. Deficiente assunção por parte das entidades centrais das novas tarefas transferidas.

Quando as entidades centrais recebem novas tarefas que estavam anteriormente sob competência das entidades locais, existe um interregno de tempo em que aquelas sentem necessidade de se adaptarem e criarem condições técnicas, financeiras e logísticas para responder às novas exigências. Muitas vezes a adaptação não é fácil porque não se conseguiu criar as ditas condições que assegurem o cumprimento das novas responsabilidades, pelo que não conseguem executar todas essas tarefas resultantes da transferência de competências em tempo útil, principalmente se tratando de situações que carecem de alguma urgência.

3.3. Deficiente comunicação das entidades centrais junto as pessoas.

As entidades locais continuam a receber pedidos, queixas e reclamações de pessoas sobre situações que ocorrem localmente e que são da responsabilidade das entidades centrais. Essa situação acontece devido à falta de informação e divulgação por parte das entidades centrais sobre as suas novas atribuições e não só, para conhecimento de todos os interessados.

3.4. Fraca articulação com as entidades centrais.

Existe uma fraca articulação das entidades locais para com as centrais estimulado, de entre outros motivos, pelo fato daquelas não concordarem com a medida da transferência de competências porque acreditam que veio esvaziar as suas competências.

4. Práticas das entidades locais para responderem aos desafios

As práticas levadas a cabo pelas entidades locais para fazer face aos desafios enfrentados no dia-a-dia passam essencialmente por assumir algumas competências das entidades centrais, ações de informação e sensibilização das pessoas nas questões relacionadas com o DPRN e melhoria de articulação entre as duas instituições.

4.1. Execução de algumas competências da responsabilidade das entidades centrais.

Como forma de responder ao desafio da pressão exercida pelas pessoas para que as tarefas permaneçam nas entidades locais bem como para colmatar a deficiente assunção, por parte das entidades centrais, das novas tarefas transferidas, as entidades locais tem adotado como prática a execução de algumas competências das entidades centrais como se ainda tivessem poderes para tal.

Esta situação acontece, por um lado, por estarem dotadas de meios e terem *know how* na medida em que faziam essa tarefa no período que antecedeu a transferência de competências e, por outro lado, por adotarem uma política de gestão de proximidade com as pessoas, sentem-se na obrigação de garantir a execução dessas tarefas para a satisfação dessas mesmas pessoas.

4.2. Realização de ações de informação e sensibilização junto às pessoas.

Para minimizar a deficiente comunicação das entidades centrais junto as pessoas, as entidades locais realizam ações de informação e sensibilização junto às pessoas no sentido de dar a conhecer as atribuições das entidades envolvidas e outras informações relevantes e de interesse para as pessoas relacionados com as matérias alvo de transferência.

4.3. Estabelecimento de parcerias com as entidades centrais.

As entidades locais têm procurado estabelecer parcerias com as entidades centrais, com o objetivo de minimizar o desafio da fraca articulação. Essa parceria tem sido materializada através do envio de informações, realização de encontros de trabalhos, assinaturas de protocolos, etc.

Resume-se os desafios enfrentados e as práticas levadas a cabo pelas entidades locais da seguinte forma:

Quadro 2
Resumo de desafios e práticas das entidades locais

Desafios Práticas	Pressão das pessoas para que as competências permaneçam nas entidades locais	Deficiente assunção por parte das entidades centrais das novas tarefas transferidas	Deficiente comunicação das entidades centrais junto as pessoas	Fraca articulação com as entidades centrais
Execução de algumas competências da responsabilidade das entidades centrais;	<p><i>“Até agora a minha CM continua a licenciar construções porque pensamos que quem tem que licenciar a obra no perímetro urbano é o município, (...), por isso não abdicamos disso e continuamos a emitir essas autorizações, licenciamentos, cobranças de taxas, etc., de pedidos que recebemos dos munícipes...”</i>. Afirmação do Presidente CM de Ribeira Grande de Santo Antão</p>		<p><i>“A CM tem feito alguma comunicação informando as pessoas sobre a importância da preservação do DPRN ...”</i>. Afirmação do Presidente da CM de Ribeira Grande de Santo Antão</p>	<p><i>“A CM tem auxiliado o IE e melhorado a articulação.”</i> Afirmação do Vereador da CM Ribeira Grande de Santiago</p>
Realização de campanhas de informação e sensibilização junto às pessoas				
Estabelecimento de parcerias com as entidades centrais				

Do acima exposto, depreende-se que a transferência de competências de entidades locais para entidades centrais, ou seja, a transição da descentralização para a centralização de competências, se fazer sem o devido acautelamento das condições necessárias nomeadamente de meios técnicos, logísticos e recursos financeiros necessários para o exercício pleno das competências das entidades centrais, ou seja, para que a centralização produza os efeitos desejados.

No que diz respeito a recursos financeiros, não se têm reforçado as entidades recetoras de competências de recursos financeiros para materializarem todas as ações decorrentes da

centralização de competências, pois os orçamentos de funcionamento dessas instituições não sofrem aumentos com a assunção de mais competências.

No que se refere a meios humanos, as entidades centrais não têm podido recrutar novos recursos humanos em número suficiente, por força da Lei do Orçamento de Estado que tem congelado novos recrutamentos na Administração Pública (AP) nos sucessivos anos.

A situação de impossibilidade de recrutamento de novos recursos humanos bem como a sua pouca experiência tem refletido no domínio da prestação de um serviço de qualidade por parte das entidades centrais.

Assim, para minimizar o défice de recursos humanos, as entidades centrais têm excepcionalmente conseguido recrutar alguns quadros através de pedidos de descongelamento de recrutamento. Da mesma forma, a formação profissional do pessoal dessas entidades centrais está a ser encarada pelas mesmas como uma prioridade fundamental e entendida como um processo dinâmico de melhoria da competência do pessoal ao serviço que constituirá o instrumento necessário para que possa conseguir uma boa gestão – *good governance, bonne gestion des affaires publique* (boa governação, boa gestão da coisa pública), pelo que têm promovido algumas formações como forma de capacitar os seus técnicos.

Outra situação que ocorre é a fraca articulação entre as entidades centrais e locais. Existem zonas de sombras, sobreposição e conflito entre as áreas de atuação das entidades centrais e entidades locais em matéria de rede e infraestruturas rodoviárias o que tem criado uma certa crispação no relacionamento entre estas duas entidades.

Tais zonas de sobreposição, sombra e conflito, advêm do facto de, por um lado, haver um modelo de definição das atribuições municipais com uma cláusula geral abrangente e um princípio de subsidiariedade¹, a orientar para a descentralização; e de, por outro lado e contraditoriamente, orientando para a centralização, haver - a tendência centralizadora através da legislação avulsa.

¹ Princípio de repartição de tarefas entre a Administração estadual e a Administração autónoma, baseada em critérios de eficácia, sendo por isso, independente da natureza dos interesses em causa. Este princípio pressupõe que a Administração autárquica tem competência geral e plena para desempenhar todas as tarefas com incidência local que, pela lei, não sejam atribuídas a outros titulares da Administração (Oliveira & Dias, 2013)

É desejável o estabelecimento de mecanismos de articulação, troca e colaboração que possibilitem e mesmo induzam ao estabelecimento de um ambiente de parceria na gestão de tais zonas de sombras. Deste modo, as duas entidades têm procurado fazer um esforço na melhoria do seu sistema de comunicação, informação e relacionamento por forma a melhor conhecer em cada momento as suas reais necessidades e aspirações e trabalharem de forma mais eficaz e planeada para a sua satisfação e a satisfação das pessoas.

Depara-se também com uma deficiente comunicação das entidades centrais para com as pessoas, o que leva ao desconhecimento e desinformação e a consequente não responsabilização por parte das pessoas. Pelo que, as entidades centrais têm procurado melhorar a sua comunicação junto às pessoas fornecendo mais informações, sensibilizando as pessoas para que estas possam exercer plenamente seu direito à participação.

Por tudo acima exposto, depara-se com uma deficiente assunção das competências transferidas por parte das entidades centrais o que, por um lado, as tem fragilizado de tal forma que não conseguem atingir os seus objetivos de gestão de forma eficaz e eficiente por não conseguirem dar resposta às mesmas.

Por outro lado, prejudica as entidades locais às quais foram retiradas essas mesmas competências, pois que muitas vezes, devido a sua responsabilidade na gestão quotidiana das cidades, estas são obrigadas a continuar a responder e resolver os problemas para não criar um vazio em matéria de resposta, já que quem detém as competências não as consegue executar totalmente. Para além de que, executando algumas competências retiradas é uma forma não só de garantir a satisfação dos seus munícipes, mas também de mostrar o seu descontentamento com a medida de centralização adotada pelo Governo.

A execução, por parte das entidades locais, de algumas das competências transferidas para entidades centrais acontece também devido a pressão das pessoas que querem que essas mesmas competências permaneçam descentralizadas para que possam acedê-las de forma mais rápida, eficiente e barata, pois desta forma não têm que dispensar muito tempo nem recursos para ter acesso a serviços que nem sempre estão próximas por falta de delegações das entidades centrais no local.

Por tudo exposto, **podemos concluir que a centralização de competências não tem melhorado a eficiência e eficácia dos serviços prestados aos cidadãos.**

A Constituição da República no seu artigo 240º, sobre os princípios gerais da Administração Pública, estabelece que a Administração Pública é estruturada de modo a prestar aos cidadãos um serviço eficiente e de qualidade, obedecendo, designadamente, aos princípios da subsidiariedade, da desconcentração, da descentralização, da racionalização, da avaliação e controlo e da participação dos interessados.

Visando concretizar os citados princípios constitucionais, o Governo deseja avançar para uma nova vaga de descentralização, materializando, dessa forma, o preconizado no seu programa de governação para a VIII Legislatura, que põe ênfase na racionalização das estruturas do Estado, apostando na devolução de poderes (através de desconcentração, descentralização e regionalização) aos cidadãos, às Organizações da Sociedade Civil, às comunidades e ao sector privado e empresas, sempre que possam fazer melhor que o Estado. O Governo pretende com isso que o enfoque continue a ser colocado no cumprimento da injunção Constitucional de subsidiariedade da máquina pública (níveis central e local) e dos princípios de aproximação das decisões às populações e, logo, da eficácia do processo de decisão.

Perante isto, não se compreende a medida adotada pelo Governo de proceder com uma centralização de competências em detrimento da descentralização, sem terem as entidades centrais capacidades de respostas e com todas as consequências daí advenientes, pelo que será legítimo afirmar que essa deficiente assunção de competências por parte das entidades centrais é previsível na medida em que não se criaram à partida, as tais condições para a sua total exequibilidade. Da mesma forma será também legítimo questionar se a medida é intencional, um ato político ou uma estratégia deliberada do Governo usada contra a descentralização, assumindo - pela via de instituições do Estado – funções administrativas que poderiam perfeitamente ser cometidas a administrações autónomas, sendo este tipo de uso da centralização, do ponto de vista de Veiga (2007), inconstitucional, por violar o dever de descentralizar que a Constituição impõe.

De acordo com a Lei-quadro da Descentralização, cabe à administração central o dever de promover a descentralização para as autarquias locais, de atribuições e competências, sempre que se mostrar necessário melhorar a eficiência dos serviços públicos prestados aos cidadãos, garantindo também mais liberdades locais, proporcionando a participação dos cidadãos nas tomadas de decisão em matéria de interesse local, permitindo maior perceção dos problemas mais sensíveis das populações locais, facilitando a mobilização das iniciativas e das energias locais para as tarefas de administração pública.

Como argumenta Peters (1992) citado por Gomes (2006, p.133):

(...) a descentralização tem sido uma resposta organizacional usual aos problemas enfrentados pelos Governos contemporâneos. Trata-se de uma forma mais acertada de se lidar com esses problemas. Em primeiro lugar, a descentralização está conectada a uma variedade de temas importantes da teoria democrática e da teoria da gestão. Por fim a descentralização sensibiliza ideólogos conservadores que consideram o retorno das políticas ao povo (ou ao mercado), o meio mais eficiente de decidir a seu respeito. Portanto, não deve surpreender o facto de que a descentralização tenha se tornado uma abordagem usual dos problemas contemporâneos da gestão governamental. Embora antiga e vulnerável, ela agora aparece como a componente mais importante dos esquemas de modernização do sector público.

5. Limitações da Investigação

Na metodologia utilizada e por ser um estudo de cariz qualitativo poder-se-ia levantar o problema da fiabilidade dos dados devido a subjetividade do pesquisador envolvido na pesquisa, bem como pelo fato de envolver as chefias e colaboradores de entidades que de forma direta estão envolvidos na gestão do problema em investigação. Isto poderia gerar resultados distorcidos pela dificuldade dos entrevistados admitirem a existência de problemas.

No entanto, considerando que esta metodologia ofereceu como vantagem, por um lado, a possibilidade de análise profunda na compreensão dos fenómenos estudados através de aspetos vivenciados pelos entrevistados e interpretados segundo a sua própria perspetiva da situação enfocada, por outro lado, mostrou-se útil para identificar e explorar os significados dos fenómenos estudados e as interações que estabelecem, possibilitando estimular o desenvolvimento de novas compreensões sobre a variedade e profundidade dos fenómenos abordados pelo que o problema de fiabilidade não ocorreu.

Importa reportar que a implementação do estudo conheceu significativos atrasos motivados pela combinação de vários fatores, dentre os quais, a dificuldade de conciliar as agendas dos diferentes presidentes das câmaras municipais para a realização das entrevistas, limitações financeiras para deslocar às outras ilhas para efetuar as entrevistas devido a condição arquipelágica do país e a dificuldade em encontrar manuais que abordassem os temas que se inserem no âmbito dessa pesquisa.

VI. Conclusões e Recomendações

Esta tese contribui para a discussão teórica na medida em que realça a importância de se estudar os desafios por que passam algumas entidades centrais e locais quando deparam com a transferência de competências do nível local para o nível central, ou seja, quando se faz a transição da descentralização para a centralização de competências.

Partindo de uma análise teórica, foi possível realçar um aspeto fundamental: muitas vezes as entidades que ganham competências não têm tido capacidade para lidar com os desafios que surgem em decorrência dessa transferência porque não se fez o devido acautelamento dos aspetos administrativos nem das condições técnicas, logísticas e financeiras, enquanto que as entidades que perdem competências continuam agindo como se ainda tivessem poderes para tal, fruto da sua experiência e proximidade com a população beneficiada.

Este estudo demonstrou, por um lado, que para que os objetivos da centralização sejam alcançados, é preciso auscultar as pessoas e as instituições intervenientes para se aferir da utilidade, exequibilidade e justeza da medida.

O processo de transição da descentralização para centralização, deve-se envolver sempre as entidades locais. É, hoje, pacificamente aceite que a participação dos atores descentralizados é uma condição essencial para atender a um desenvolvimento durável, reforçando as capacidades das populações de base para que elas possam influenciar positivamente as políticas públicas e provocar uma mudança na sociedade.

Os governos locais têm de estar presentes quando os problemas forem definidos, os objetivos estabelecidos, as estratégias formuladas e os planos de ação propostos, de modo a que possam ser entusiásticos membros da equipa aquando do processo de implementação. Isto também permitirá aos governos municipais sincronizarem as suas agendas de desenvolvimento com a do Governo central.

Por outro lado, mostrou que a centralização de competências não tem melhorado a eficiência e eficácia dos serviços prestados aos cidadãos e que de certa forma estavam salvaguardadas com a descentralização, pelo que os decisores políticos deveriam avaliar a operacionalidade dessa medida para conferir se ela teve os efeitos desejados e se há necessidade de adaptação e/ou correção que poderá passar por uma re-descentralização pondo assim em prática um dos princípios gerais da Administração Pública salvaguardados na Constituição da República.

A centralização de competências deve ser sempre acompanhada de medidas tendentes a melhorar a capacidade de gestão e de resposta das instituições. Tal como acontece no processo de descentralização especificadas nos art.º 33.º e 36.º da Lei n.º 69/VII/2010 de 16 de agosto, que aprova a Lei Quadro de Descentralização, o Governo deveria, no processo de centralização assegurar que:

- A transferência das novas atribuições seja precedida de uma fase experimental;
- Se especifique a dotação de recursos financeiros correspondentes;
- Se contemple a formação de pessoal necessário e a mobilidade de pessoal qualificado para o exercício das novas atribuições;
- Se preste o apoio técnico na organização, adaptação ou instalação dos serviços necessários;
- Se defina os indicadores de desempenho;
- Se faça o acompanhamento e a supervisão do processo de operacionalização do exercício das novas atribuições e competências;
- Se faça o controlo através da fiscalização do desempenho das competências transferidas solicitando: informações avulsas da entidade beneficiada ou outras entidades, realizando inquéritos, auditorias ações de fiscalização e verificação no terreno e opinião junto às populações sobre o modo como as atribuições, competências e tarefas são desempenhadas;
- Findo a fase experimental, o Governo e as entidades envolvidas procedam à avaliação conjunta dos resultados com base nos quais o Governo fará a transferência definitiva das competências condicionada pela demonstração de que os indicadores de desempenho foram alcançados e apresentação de um estudo conclusivo e demonstrativo da oportunidade, eficácia e eficiência da transferência.

O Governo deve também adotar medidas compensatórias para ultrapassar as dificuldades, insuficiências e constrangimentos que afetam o pleno exercício das atribuições transferidas. Esta é aliás, a área focal do Governo, visto haver necessidade de um sistema de seguimento e avaliação, que já foi inclusive previsto no Programa de Governo para a VIII Legislatura, em que o Ministério das Finanças desenvolverá um sistema de seguimento e avaliação de todos os programas e planos do governo a nível nacional e apoiará igualmente todas as agências e demais ministérios no estabelecimento de sistemas de seguimento e avaliação sectoriais próprios.

Ao ser desenvolvido, esse sistema permitirá ao Governo ter as ferramentas e capacidade para medir o progresso, examinar realizações e obter informações úteis em casos de fracasso, assegurando que lições sejam retiradas e medidas corretivas implementadas quando necessário, sem descurar da possibilidade de se proceder, uma “re-descentralização” sob pena de gerar indefinições, insatisfações e incumprimento dos objetivos de uma parte e de outra.

Seria interessante que outras investigações abordassem esta temática de transição da descentralização para a centralização, para se averiguar se os resultados seriam ou não divergentes. Por outro lado, seria conveniente que a amostra fosse constituída por pessoas não só de entidades em estudo, mas também das que usufruem dos serviços prestados no sentido de se poder avaliar também o nível de satisfação dos mesmos.

VII. Bibliografia

- Amaral, D. (2006). *Curso do Direito Administrativo*. (3.^a ed.). Coimbra: Almedina
- Beltrão, H. (2002). *Descentralização e Liberdade*. (3.^a edição). Brasília: Universidade de Brasília
- Caetano, M. (2001). *Manual do Direito Administrativo*. (10.^a ed.). Coimbra: Almedina
- Chefia do Governo de Cabo Verde (2011). Programa do Governo para a VIII Legislatura 2011-2016. P.36
- Della Coleta, J. (1974). A Técnica dos incidentes críticos – aplicações e resultados. [Abstrat]. ABPA, p. 37. Disponível em <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/abpa/article/view/17076> [consultado em 27/08/2015]
- Caupers, J. (2005). *Introdução ao Direito Administrativo*. (8.^a edição). Lisboa: Âncora Editora.
- Correia, Ana. (2005). *O Processo de Descentralização e o combate à pobreza em Moçambique durante a década de 90*. Lisboa: Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento
- Duarte, J.(n.d.) *O impacto da Descentralização no processo de Desenvolvimento Local*. Praia. Disponível em http://www.fondogalego.org/antiga/comunicacion/doc/iv_xac_ponencia_joao_gomes_duarte_c_sao_miguel..pdf [consultado em 24/08/2015]
- Duarte, R. (2004). Entrevistas em pesquisas qualitativas. [Abstrat]. Educar, vol. (24). pp. 213-225.
- Ferreira, E. (1998). Reflexão sobre as infraestruturas e sistemas de transportes no desenvolvimento de uma pequena economia insular: o caso de Cabo Verde [Abstrat]. CEsA, pp. 1-13
- Fernandes, F., De Sousa J., & Fernandes A. (n.d.). Os efeitos das infraestruturas rodoviárias no ordenamento e desenvolvimento do território: o caso da ilha de Santiago, Cabo Verde. [Abstrat]. Cabo Verde redes e desenvolvimento regional. Pp. 2382-2383 disponível em <http://www.apdr.pt/congresso/2009/pdf/Sess%C3%A3o%2024/88A.pdf> [acedido em 22 de junho de 2015]
- Ficher, J., Shroeder, J. & Tontini, G. (2009). Análise de Incidentes Críticos: Uso prático desta metodologia numa pesquisa de satisfação dos usuários de serviços bancários [Abstrat]. PMKT. vol.(2). pp. 39-40. Disponível em http://www.revistapmkt.com.br/portals/9/edicoes/revista_pmkt_002_04.pdf [consultado em 27/08/2015]
- Gabinete do Secretário de Estado da Administração Pública. (2007). *Perfil dos Recursos Humanos da Administração Pública*. Praia

Disponível em <http://www.governo.cv/documents/brochura2.pdf> [consultado em 22 de julho de 2015]

- Garmendia, C. & Benitez, D. (2010). As Infraestruturas em Cabo Verde: Uma Perspetiva Continental – Relatório Final. AICD – Africa Infrastructure Country Diagnostic. Pp. 01-04
- Gomes, H. (2011). *Autarquias e Educação: Das competências legais às práticas locais*. (Dissertação de Mestrado). Retirado na Biblioteca do arquivo Histórico da Paia
- Gomes, I. (2006). *A política de Descentralização dos serviços de Saúde em Cabo Verde 1975-2000*. Praia: Instituto da Biblioteca Nacional e do Livro
- Guimarães, C. (n.d.). Técnica de Incidente Crítico – Pesquisa de Uso da Informação Externa para Tomada de Decisão Executiva [Abstrat]. Centro Universitário de Belo Horizonte. Disponível em http://eprints.rclis.org/13258/1/T%C3%89CNICA_DE_INCIDENTE_CR%C3%8DTICO_%E2%80%93_PESQUISA_DE_USO_DA_INFORMA%C3%87%C3%83O.pdf [consultado em 27/08/2015]
- Instituto de Estradas. (2015). *Relatório de Atividades: 2014*. Praia
- MAHOT. (2013). *Relatório Diagnóstico do Processo de Descentralização em Cabo Verde*. Praia. Disponível em http://www.governo.cv/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=87&Itemid=300018 [consultado em 20/08/2015]
- Monteiro, I. (2004). *O impacto da descentralização no desenvolvimento de São Vicente*. Monografia de Licenciatura. Universidade do Mindelo, Mindelo
- Oliveira, A. (2005). *A Democracia Local (Aspectos Jurídicos)*. Coimbra: Coimbra Editora
- Oliveira, P. & Dias, J. (2013). *Noções Fundamentais de Direito Administrativo*. (3.^a edição). Coimbra: Almedina
- Otero, P. (2013). *Manual de Direito Administrativo*. Coimbra: Almedina (p. 390). Coimbra: Almedina
- Pereira, A. & Poupá, C. (2003). *Como escrever uma Tese: monografia ou livro científico usando o Word*. (2.^a edição). Lisboa: Edições Sílabo
- Rondinelli, D., McCullough, J. & Johnson, R. (1998). Analysing Decentralization Policies in Developing Countries – a Political-Economy Framework. Development and Change, vol. (20), pp.57-59
- Stonner, R., (2010). Técnicas dos Incidentes Críticos. Disponível em <http://blogtek.com.br/> [consultado em 08/2010]
- Treisman, D., (2002). Decentralization and the Quality of Government [Abstrat]. Department of Political Science University of California, pp.01-08

- Veiga, C. (2007, abril). Descentralização: Conceitos e Perspetivas. In *Colóquio sobre Descentralização e Desconcentração Administrativa: Que modelos para um pequeno estado insular como Cabo Verde*. Praia.

Diplomas Legais

- Constituição da República de Cabo Verde: 2ª Revisão Ordinária 2010.Praia.
- Lei n.º 79/VI/2005 de 05 de setembro. Boletim Oficial da República de Cabo Verde n.º 36/05 - I Série. Assembleia Nacional. Praia.
- Lei n.º 69/VII/2010 de 16 de agosto. Boletim Oficial da República de Cabo Verde n.º 31/10 - I Série. Assembleia Nacional. Praia.
- Lei n.º 77/VIII/2014 de 31 de dezembro. Boletim Oficial da República de Cabo Verde n.º 81 - I Série. Assembleia Nacional. Praia.
- Decreto-Lei n.º 26/2006 de 06 de março. Boletim Oficial da República de Cabo Verde n.º 10/06 - I Série. Conselho de Ministros. Praia.
- Decreto-Lei n.º 22/2008 de 30. Boletim Oficial da República de Cabo Verde n.º 22 - I Série. Conselho de Ministro. Praia.
- Decreto- Regulamentar n.º 2/2003 de 02 de junho. Boletim Oficial da República de Cabo Verde n.º 16/03 - I Série. Conselho de Ministros. Praia.
- Resolução n.º 10/2003 de 02 de junho. Boletim Oficial da República de Cabo Verde n.º 16/03 - I Série. Ministério das Finanças. Planeamento e Desenvolvimento Regional, Ministério da Justiça e Administração Interna e Secretaria de Estado da Reforma do Estado e da Administração Pública. Praia.